Suivi de la vérification et de l'évaluation des subventions et contributions versées à des catégories de bénéficiaires

Novembre 2005

Environment Canada Environnement Canada

Canada

Étapes d'autorisation du rapport

Étape de planification terminée	Avril 2005
Rapport envoyé à la direction pour commentaires	Septembre 2005
Réponse reçue de la direction	Novembre 2005
Rapport terminé	Novembre 2005
Rapport approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE)	24 novembre 2005

Sigles utilisés dans le rapport

CIRV	Cadre d'imputabilité, de risques et de vérification
CMVE	Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation
LGFP	*Loi sur la gestion des finances publiques*
AQ	Assurance de la qualité

Remerciements

L'équipe de projet de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, composée de Robert Tkaczyk, Pauline Blais et ayant pour chef Sophie Boisvert, sous la direction de Jean Leclerc, tient à remercier les personnes qui ont contribué à ce projet, en particulier tous les membres du Ministère interviewés qui ont donné leurs points de vue et fait des commentaires qui ont été d'une importance cruciale pour cet examen.

Table des matières

RÉSUMÉ....1
1.0 INTRODUCTION....9
1.1 Background....9
1.2 Objectif(s)....9
1.3 Portée....9
1.4 Méthodologie....10
2.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS....10
2.1 Cadre de gestion des subventions et contributions....10
2.2 Approche commune à l'égard de l'approbation des subventions et contributions en vertu des articles 33 et 34....16
2.3 Processus d'harmonisation des résultats des subventions et contributions avec les objectifs du Conseil....20
2.4 Autres aspects particuliers....22
3.0 CONCLUSION....24

RÉSUMÉ

En 2001, la Direction de la vérification et de l'évaluation a procédé à une vérification et à une évaluation combinées de la *catégorie 303 : Catégorie de contributions destinées à appuyer des projets d'environnement et de développement durable*. Par la suite, en 2003, elle a réalisé une vérification des subventions et contributions (*catégories 301 : Subventions à l'appui des activités de recherche-développement en environnement, 302 : Contributions à l'appui des activités de recherche-développement en environnement, 304 : Contributions pour mieux faire connaître et comprendre les enjeux liés à l'environnement et au développement durable et 305 : Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada*). En réponse à ces travaux, la Direction générale des services financiers a appuyé un plan d'action comprenant un certain nombre de mesures correctives. Le présent exercice de suivi a été entrepris en vue d'évaluer la mise en œuvre de ces mesures correctives.

En particulier, la direction s'est engagée à fournir aux gestionnaires de programme une meilleure formation et un meilleur accès à l'information, ainsi qu'un soutien pour la gestion des accords de subventions et de contributions. En outre, la direction s'est engagée à mettre au point des outils (listes de contrôle, formulaires, modèles, etc.) pour s'assurer que le processus d'approbation des bénéficiaires était rationnel et transparent, pour aider les gestionnaires de programme à établir une approche et une stratégie cohérentes de surveillance de la progression des accords, et pour les aider à évaluer les risques que posent les bénéficiaires. Enfin, la direction s'est aussi engagée à entreprendre un examen de la fonctionnalité des modules du système financier existant afin de déterminer quelles étaient les améliorations à apporter.

Étant donné la nature similaire des deux précédentes affectations, il a été jugé plus approprié d'en combiner le suivi. Celui-ci faisait partie des priorités de 2004-2005 exposées dans le Plan de vérification et d'évaluation de 2004 – 2007 approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE), le 22 juillet 2004.

Le suivi a été entrepris en vue de déterminer la pertinence, l'efficacité et l'opportunité des mesures prises par la direction en réponse aux recommandations résultant des vérifications et évaluations initiales. Deux aspects principaux ont été évalués : la gestion du programme et l'amélioration du processus.

La portée de l'exercice s'étendait à l'ensemble du Ministère et comprenait tous les programmes offrant des subventions et des contributions versées à des catégories de bénéficiaires. En particulier, l'examen a porté sur les subventions et contributions accordées à compter du début de l'année financière 2004-2005 (jusqu'au 19 janvier 2005 inclusivement), en fonction des catégories nouvellement approuvées et en vigueur depuis le 1er avril 2004.

La méthodologie comprenait un examen des rapports de vérification et des réponses de la direction, notamment l'examen d'un échantillon de dossiers financiers des subventions et contributions, choisis parmi ceux des régions et des programmes. Elle incluait aussi plusieurs entrevues avec des gestionnaires de programme (12 gestionnaires de programme choisis dans toutes les régions) et plusieurs entrevues d'agents des finances disposant du pouvoir de payer (en vertu de l'article 33 de la *Loi*

sur la gestion des finances publiques) des cinq régions et de la Région de la capitale nationale. De plus, une entrevue avec des représentants de la Division de la planification financière et de l'analyse des ressources de la Direction générale des services financiers a aussi eu lieu, afin de mieux connaître son plan d'élaboration d'un cadre de gestion des subventions et contributions.

L'étude de dossiers englobait l'examen d'un petit échantillon de 25 dossiers de subventions et contributions pour lesquels des versements ont été faits en 2004-2005. La taille de l'échantillon n'était pas statistiquement représentative du nombre total de subventions et contributions; toutefois, des mesures ont été prises pour assurer une représentation suffisante des subventions et contributions, par type de bénéficiaires, par région, par catégorie et par montant (niveau de financement).

Les vérificateurs ont conclu que de véritables progrès avaient été réalisés relativement à la gestion des subventions et contributions. Le Ministère, grâce aux efforts de la championne des subventions et contributions, des gestionnaires de programme, des agents régionaux des finances et de la Division de la planification financière et de l'analyse des ressources de l'AC, a travaillé à l'amélioration des différents aspects du cadre de gestion des subventions et contributions. Ainsi, les gestionnaires de programme ont attesté d'un changement positif dans l'environnement de gestion des subventions et contributions. Ils reconnaissent qu'on s'attend de leur part à une plus grande responsabilisation et à une meilleure intendance des subventions et contributions. Ils ont souligné consacrer plus de temps aux accords de contributions, notamment à l'établissement des activités qui doivent avoir lieu et à la négociation des plans de gestion du rendement avec les bénéficiaires. Toutefois, les vérificateurs concluent qu'il y a présentement des possibilités d'améliorer le cadre de gestion. En particulier, les gestionnaires de programme ont fait état de la nécessité d'obtenir plus de précisions et de conseils au sujet de la gestion des subventions et contributions.

La Division de la planification financière et de l'analyse des ressources élabore présentement un cadre de gestion des subventions et contributions en vue de faire progresser la gestion dans ce domaine et de corriger certaines faiblesses observées dans le processus actuel. Peu d'aspects méritent une plus grande attention. Par exemple, la formation et la sensibilisation des gestionnaires à toutes les facettes du processus de gestion des subventions et contributions sont essentielles. La Division doit aussi raffermir certains aspects de la composante de surveillance du cadre. Cela comprend une surveillance active exercée par les gestionnaires de programme de façon continue pendant la durée d'un projet. La surveillance exercée par les agents des finances doit aussi être améliorée afin de donner l'assurance qu'il existe un système de vérification approprié des demandes de remboursement de dépenses avant l'approbation du paiement en vertu de l'article 33 de la LGFP. Enfin, la Division doit trouver un moyen d'obtenir une plus grande assurance à l'égard de la validité du système financier du bénéficiaire pour la comptabilité des versements de fonds, et de l'efficacité des contrôles internes. Il existe très peu de facteurs, actuellement, qui puissent donner cette assurance au Ministère.

Enfin, il faut se pencher sur un certain nombre d'aspects dans le contexte de l'établissement du cadre de gestion des subventions et contributions, notamment le recours aux décrets, l'usage accru des ententes coopératives et la valorisation appropriée des contributions en nature.

Selon notre jugement professionnel, les processus de vérification ont été suffisants et appropriés et les preuves recueillies sont suffisantes pour appuyer l'exactitude des conclusions contenues dans le rapport. Les conclusions étaient basées sur une comparaison de la situation telle qu'elle existait au moment où la vérification de suivi a été entreprise avec les réponses fournies par la direction à chacune des recommandations découlant de la vérification et de l'évaluation des deux précédentes affectations.

Recommandations :

Réponse générale de la direction

Nous sommes d'accord avec les conclusions et les recommandations du rapport. Comme le souligne le rapport, nous avons travaillé à l'élaboration d'un cadre de gestion pour les subventions et les contributions qui, nous l'espérons, permettra de résoudre tous les problèmes mentionnés dans le rapport. Nous prévoyons obtenir l'approbation du cadre de gestion par la haute direction cet automne, puis procéder à la mise en place de certains de ses éléments à partir du mois de janvier 2006, l'ensemble des éléments du cadre de gestion étant ensuite mis en place d'ici 2007-2008. Nos réponses aux recommandations, telles que présentées ci-dessous, reprennent en détail les éléments du cadre de gestion qui ont été élaborés.

Cadre de gestion des subventions et contributions :

Le directeur des finances devrait :

a) Établir un programme de formation destiné à divers niveaux (cadres supérieurs, gestionnaires de programme, adjoints administratifs et agents des finances), mais principalement aux gestionnaires de programme. Le Programme de formation comprendrait plusieurs cours sur divers sujets entourant la gestion des subventions et contributions et serait offert à toutes les régions, en continu;

   Réponse de la direction

   La direction générale des finances est d'accord sur le fait que la formation représente une composante essentielle du cadre de gestion pour les subventions et les contributions. La direction des finances travaille actuellement à la création d'un centre/réseau d'expertise, qui aura la responsabilité d'élaborer, de gérer et de mettre à jour différents programmes de formation afin que ceux-ci soient disponibles et offerts de façon continue.

b) Renforcer le processus d'approbation (en consultation avec les services légaux) et accentuer la surveillance interne par les Services financiers régionaux en leur accordant suffisamment de ressources pour surveiller la qualité des dossiers de subventions et contributions, ainsi que le précise le Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions;

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord sur le fait que le processus d'approbation et la surveillance devraient être renforcés à l'interne. Le cadre de gestion proposé définit la gestion du cycle de vie d'une entente comme un processus à sept étapes, incluant l'évaluation, la recommandation et l'approbation ainsi que la surveillance.

c) Mettre en place un programme de vérification des bénéficiaires disposant des fonds nécessaires.

Réponse de la direction

Dans le contexte du cadre de gestion, la direction générale des finances propose de mettre en place, par le biais d'un centre d'expertise, un programme de vérification des bénéficiaires à partir de 2006-2007. La direction générale des finances est d'accord sur le fait qu'un programme à direction et à financement centralisés constitue l'approche la plus adéquate pour le ministère.

Approche commune à l'égard de l'approbation des subventions et contributions en vertu des articles 33 et 34 de la LGFP :

Le directeur des finances devrait :

a) Mettre en place un processus qui permettrait au Ministère d'avoir l'assurance que le système utilisé par le bénéficiaire peut justifier les décaissements et l'efficacité de ses mesures de contrôle interne. On trouve divers moyens d'atteindre cet objectif, notamment :
   - Faire des visites sur place pour examiner les systèmes financiers et les données;
   - Demander aux bénéficiaires d'envoyer des documents à l'appui et des preuves de paiement (en proportion de la valeur totale de la demande de remboursement);
   - Demander aux bénéficiaires de mener des vérifications et de communiquer les résultats de toute vérification extérieure, ainsi que le degré de conformité à l'accord de contribution passé avec EC;
   - Mettre sur pied un programme de vérification des bénéficiaires.

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord sur le fait qu'il existe de multiples façons d'atteindre cet objectif, et précise que les différentes méthodes doivent pouvoir s'adapter à la taille du bénéficiaire et à la nature du projet. La direction générale des finances a ajouté au cadre de gestion proposé un certain nombre de mesures qui permettront de renforcer la capacité du ministère à s'assurer de la fiabilité des systèmes mis en place par les bénéficiaires et de l'efficacité de leurs contrôles internes.

Des outils seront élaborés à cette fin, et seront accompagnés de lignes directrices (ainsi que de la formation mentionnée ci-dessus) qui expliqueront les pratiques

exemplaires pour différents types et différentes tailles d'organismes bénéficiaires, en plus d'aider le gestionnaire à adapter les exigences à la taille de chacun des bénéficiaires. Des lignes directrices et des processus documentés comprenant des renseignements plus détaillés sur les différentes approches en matière de surveillance et leur utilisation afin d'évaluer la taille du bénéficiaire et son niveau de conformité à l'entente seront fournis.

La capacité des conseillers en gestion financière à aider les gestionnaires à assumer ces responsabilités et à s'assurer que les systèmes et contrôles soient bien adéquats sera également améliorée grâce au cadre de gestion.

b) Mettre en place une liste de contrôle pour la vérification des contributions, que remplirait le gestionnaire de programme en vue de documenter les étapes de vérification effectuées par le gestionnaire, avant d'approuver la demande de remboursement en vertu de l'article 34 de la LGFP;

Réponse de la direction

Le cadre de gestion comprendra un processus qui devra être suivi par le gestionnaire du programme afin de vérifier les progrès effectués par rapport aux objectifs établis ainsi que la conformité aux exigences de l'entente avant de signer la section 34. La signature de la section 34 sera également assujettie à la vérification des dépenses encourues à ce jour, afin de déterminer le versement des fonds à venir.

c) Élaborer un programme de formation axé sur l'obligation du gestionnaire de programme de vérifier la validité du droit de recevoir un paiement en vertu de l'article 34 de la LGFP. Le programme de formation pourrait être fondé sur la formation élaborée par la Région des Prairies et du Nord, puis devrait être offert à tous les gestionnaires de programme du Ministère.

Réponse de la direction

Tel que mentionné ci-dessus, le cadre de gestion comprendra la mise en place d'un programme national de formation à grande échelle en 2006-2007, afin de soutenir la nouvelle approche et les nouveaux processus. Cet élément fera partie de la formation.

d) Mettre en œuvre le programme de surveillance financière régional, mentionné à la section 20 du Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions, qui procurerait une assurance quant à la qualité des documents en dossier.

Réponse de la direction

La direction générale des finances estime qu'une fois que le cadre de gestion sera entièrement fonctionnel et qu'un système de gestion des cas aura été mis en place, la qualité et la quantité de la documentation conservée dans les dossiers seront maintenues à des niveaux élevés, et ce, en tout temps.

e) Adopter une liste de contrôle de vérification, qui sera remplie par l'agent des finances, afin de documenter les étapes de vérification effectuées par l'agent avant d'autoriser le paiement en vertu de l'article 33 de la LGFP.

Réponse de la direction

En plus des mesures identifiées dans les réponses aux recommandations 1b) et 2b), la direction générale des finances mettra en place un processus de vérification qui devra être suivi et documenté par les agents financiers afin de permettre l'autorisation de paiement en vertu de la section 33 de la LGFP.

Processus d'harmonisation des résultats des subventions et contributions avec les objectifs du Conseil :

Le directeur des finances devrait :

a) S'assurer que les principales composantes du Cadre d'imputabilité, de risques et de vérification (CIRV) sont intégrées au Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions;

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord avec l'objectif des recommandations. Cependant, nous croyons que le besoin de prouver clairement les liens entre les projets individuels et les résultats du ministère ne se limite pas aux contributions par catégorie, et qu'il y a là une occasion de mettre à jour nos approches étant donné l'évolution du ministère depuis la préparation du CIRV (Cadre d'imputabilité, de risque et de vérification).

b) Veiller à ce qu'une formation soit dispensée aux gestionnaires de programme concernant les principaux aspects du CIRV (p. ex., évaluation des risques, surveillance, compte rendu, vérification des bénéficiaires).

Réponse de la direction

L'un des éléments clés du cadre de gestion sera l'étape de l'évaluation, au cours de laquelle les gestionnaires de programmes devront évaluer les propositions par rapport à une grille d'évaluation des risques. Les résultats de l'évaluation permettront aux gestionnaires de programmes de déterminer le niveau de surveillance à effectuer, et serviront à déterminer les exigences en vue d'effectuer une vérification de la conformité (vérification des bénéficiaires).

Enfin, le Ministère devrait s'assurer que les gestionnaires de programme ont des exigences appropriées de rapport de rendement à remplir. Cette mesure accentuerait la responsabilisation des gestionnaires.

Réponse de la direction

Le fait d'imposer des exigences en matière de production de rapports implique qu'il y ait un système en place pour enregistrer l'information. La direction générale des finances

étudie l'adoption d'un système de production de rapports afin d'aider à la gestion des subventions et des contributions à toutes les étapes. La direction générale des finances estime que la combinaison de ces mesures avec la mise en place d'un système permettant d'enregistrer l'information nécessaire sur le rendement des ententes individuelles renforcera l'imputabilité des gestionnaires.

Autres aspects particuliers :

Le directeur des finances devrait élaborer des lignes directrices précises sur ces aspects et devrait aussi fournir une orientation aux gestionnaires de programme dans le contexte de l'élaboration du cadre de gestion des subventions et contributions. De plus, il conviendrait de déterminer si les ententes coopératives sont visées par la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Si elles ne le sont pas, il faut fournir des directives quant à leur usage.

Réponse de la direction

La direction générale des finances est au courant des préoccupations concernant les décrets, et aimerait idéalement que cette question soit résolue par une modification législative à la Loi sur le ministère de l'Environnement. Cela dit, la direction générale des finances ne croit pas que cela se fera dans le délai prévu pour la mise en place du cadre de gestion.

La mise en place, en 2006-2007, du processus de révision des comités permettra d'obtenir une plus grande rigueur, en s'assurant qu'aucune entente nécessitant une approbation par décret ne soit traitée tant que les exigences ne seront pas satisfaites.

La direction générale des finances s'inquiète également de la possibilité d'une mauvaise utilisation des accords de collaboration. À cette fin, le cadre de gestion propose que l'utilisation de tels accords soit restreinte, et soumise à étude auprès du Comité sur les accords de collaboration qui est proposé, à partir du dernier trimestre 2005-2006. Le cadre de gestion proposera conseils et formation sur l'utilisation appropriée des accords de collaboration, et sera disponible en 2006-2007.

La direction générale des finances étudiera la question de la demande officielle de paiement et fournira des orientations appropriées d'ici le début 2006-2007. L'objectif du cadre de gestion est de rassembler tous les programmes d'EC sous un seul processus qui respecte les exigences du CT en matière de politiques.

L'acceptation et la mise en place appropriées de contribution en nature constituent une question complexe qui a posé des problèmes à la plupart des ministères accordant du financement par contributions. Par l'intermédiaire de la direction générale des finances et du Comité national sur les processus dans le domaine des accords de collaboration en matière d'ententes de financement qui est proposé, un effort particulier sera fait afin d'identifier les ententes ayant une composante « en nature » et d'évaluer leur pertinence. En fonction des résultats de l'évaluation d'un certain nombre de propositions au cours d'une période de six mois, il sera décidé si une orientation spécifique peut être donnée au cadre de gestion, ou s'il est nécessaire de procéder à une évaluation interne afin de documenter plus amplement l'étendue des pratiques.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

En 2001, la Direction de la vérification et de l'évaluation a procédé à une vérification et à une évaluation combinées de la *catégorie 303 : Catégorie de contributions destinées à appuyer des projets d'environnement et de développement durable*. Par la suite, en 2003, elle a réalisé une vérification des subventions et contributions (*catégories 301 : Subventions à l'appui des activités de recherche-développement en environnement, 302 : Contributions à l'appui des activités de recherche-développement en environnement, 304 : Contributions pour mieux faire connaître et comprendre les enjeux liés à l'environnement et au développement durable et 305 : Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada*). En réponse à ces travaux, la Direction générale des services financiers a appuyé un plan d'action comprenant un certain nombre de mesures correctives. Le présent exercice de suivi a été entrepris en vue d'évaluer la mise en œuvre des mesures correctives.

En 2003, le Ministère a amalgamé les catégories 303 et 304; les conditions de toutes les catégories de subventions et contributions ont été examinées et approuvées par le Conseil du Trésor. Parallèlement, le Ministère a établi un cadre d'impartition, de risques et de vérification (CIRV) pour toutes les catégories de subventions et contributions.

Récemment, la Direction générale des services financiers a commencé à préparer un cadre de gestion des subventions et contributions. L'exercice de suivi a tenu compte de ces événements subséquents.

1.2 Objectif(s)

Étant donné la nature similaire des deux précédentes affectations, il a été jugé plus approprié d'en combiner le suivi. Celui-ci faisait partie des priorités de 2004-2005 exposées dans le Plan de vérification et d'évaluation de 2004 – 2007 approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE), le 22 juillet 2004.

Le suivi a été entrepris en vue de déterminer la pertinence, l'efficacité et l'opportunité des mesures prises par la direction en réponse aux recommandations résultant des vérifications et évaluations initiales. Deux aspects principaux ont été évalués : la gestion du programme et l'amélioration du processus.

1.3 Portée

La portée de l'exercice s'étendait à l'ensemble du Ministère et comprenait tous les programmes offrant des subventions et des contributions versées à des catégories de bénéficiaires. En particulier, l'examen a porté sur les subventions et contributions accordées à compter du début de l'année financière 2004-2005 (jusqu'au 19 janvier 2005 inclusivement), en fonction des catégories nouvellement approuvées et en vigueur depuis le 1er avril 2004.

1.4 Méthodologie

La méthodologie comprenait un examen des rapports de vérification et des réponses de la direction, notamment l'examen d'un échantillon de dossiers financiers des subventions et contributions, choisis parmi ceux des régions et des programmes. Elle incluait aussi plusieurs entrevues avec des gestionnaires de programme (12 gestionnaires de programme choisis dans toutes les régions) et plusieurs entrevues d'agents des finances disposant du pouvoir de payer (en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) des cinq régions et de la Région de la capitale nationale. De plus, une entrevue avec des représentants de la Division de la planification financière et de l'analyse des ressources de la Direction générale des services financiers a aussi eu lieu, afin de mieux connaître son plan d'élaboration d'un cadre de gestion des subventions et contributions.

L'étude de dossiers englobait l'examen d'un petit échantillon de 25 dossiers de subventions et contributions pour lesquels des versements ont été faits en 2004-2005. La taille de l'échantillon n'était pas statistiquement représentative du nombre total de subventions et contributions; toutefois, les mesures suivantes ont été prises pour assurer une représentation suffisante des subventions et contributions :

- Inclusion des quatre catégories (S01, S02, S03 et S05);
- Inclusion des montants de subventions et contributions, petits et gros;
- Inclusion de toutes les régions;
- Inclusion de différents types de bénéficiaires (municipalités, universités, ONG, particuliers, etc.).

Nous avons exclu de nos critères d'échantillonnage les types d'accords suivants :

- Des accords en vertu desquels le Canada fournit des fonds périodiques ou continus à de grandes organisations internationales pour atteindre les objectifs des programmes d'Environnement Canada.
- Des accords en vertu desquels aucun paiement ne devait être fait au cours de l'année financière 2004-2005 (y compris la sous-catégorie 379);
- Des accords en vertu desquels des paiements devaient être faits, mais ne l'avaient pas encore été le 19 janvier 2005 (y compris la sous-catégorie 312).

2.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

2.1 Cadre de gestion des subventions et contributions

Les deux précédents rapports de vérification et d'évaluation comportaient plusieurs conclusions sur l'établissement et la mise en œuvre d'un accord de contribution. Plus précisément, la vérification a conclu qu'il fallait, de toute évidence, améliorer la formation et la sensibilisation des gestionnaires et du personnel du Ministère, accroître la transparence du processus de sélection des projets, bonifier les méthodes de suivi des projets et de tenue de livres, accroître l'accès à l'information financière de chaque entente, et arrimer plus visiblement les subventions et les contributions à la poursuite

des buts et objectifs des programmes et secteurs d'activité (maintenant les résultats des Conseils). La Direction de la vérification et de l'évaluation avait recommandé que la Direction des services financiers uniformise davantage la formation relative aux subventions et contributions, spécialement dans le cas des gestionnaires qui n'ont pas l'habitude du processus de transfert, améliore l'administration des subventions et contributions, notamment : en s'assurant davantage que le choix des projets visés par les subventions et contributions est fait en conformité avec la Politique du SCT sur les paiements de transfert, en élaborant une démarche panministérielle pour la surveillance des projets de subventions et contributions, en améliorant la capacité de faire un suivi et d'interroger le système au sujet des paiements versés sous l'égide de chaque accord.

La Direction générale des services financiers a formulé la réponse qui suit et pris l'engagement de mettre en place des mesures correctives pour chaque conclusion liée au Cadre de gestion des subventions et contributions :

Formation - Tous les gestionnaires auraient facilement accès à l'information sur la gestion des accords de subventions et de contributions en participant à des séances de formation ciblée, en consultant le site de l'intranet qui contient des outils électroniques et des formulaires et en ayant recours à l'aide personnelle offerte par les conseillers financiers.

Sensibilisation et soutien – L'utilisation de l'annexe G du Guide du gestionnaire (modèle d'accord de contribution) serait obligatoire pour toutes les ententes. Tous les gestionnaires devraient remplir le formulaire intitulé *Approbation de subventions ou de contributions versées à une catégorie de destinataires*, pour décrire le processus d'approbation entourant la sélection du destinataire. Ils devraient détailler les éléments sur lesquels on s'est fondé pour évaluer les destinataires et pour prendre une décision finale. L'usage obligatoire de la liste de contrôle pour la gestion des accords de subventions et de contributions permet aussi de juger si le gestionnaire a fait un choix raisonnable et sans ambiguïté.

Surveillance – En 2003, il est aussi devenu obligatoire pour les gestionnaires d'utiliser la Liste de contrôle pour la gestion des accords de subventions et de contributions. Cet outil a été mis au point dans le but d'aider les gestionnaires à se servir d'une méthode et d'une stratégie plus cohérentes pour surveiller l'évolution des projets et évaluer les risques. Les conseillers financiers veilleraient constamment à ce que les gestionnaires remplissent la liste de contrôle, dont l'utilisation ferait partie de la formation au Ministère. Un plan de surveillance de la gestion des subventions et des contributions devrait être mis au point par toutes les régions, afin de donner l'assurance que les listes de contrôle seraient utilisées de façon régulière par les gestionnaires de programme et que toute l'information serait versée dans le dossier de subvention ou de contribution.

Capacités de suivi et d'interrogation – Les Services financiers ministériels ont reconnu que l'actuelle base de données sur les subventions et contributions avait besoin d'amélioration et qu'ils devaient revoir la fonctionnalité des modules du système financier en place (MERLIN).

Résultats de l'exercice de suivi :

En général, les gestionnaires de programme ont attesté d'un changement positif dans l'environnement de gestion des subventions et contributions. Les gestionnaires interrogés ont en effet indiqué qu'on s'attendait de leur part à une plus grande responsabilisation et à une meilleure intendance des subventions et contributions. Ils ont souligné consacrer plus de temps aux accords de contributions (p. ex. établir les activités et les résultats, négocier des plans de gestion du rendement avec les bénéficiaires).

Le Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions a été bien reçu par les gestionnaires et le personnel du Ministère qui participe au processus de conclusion des accords de subventions et contributions. Les gestionnaires interviewés apprécient le guide et l'information qu'il contient. Bien que certains des gestionnaires de programme aient mis en doute son accessibilité, nombreux sont ceux qui se sont dits satisfaits de l'étendue de son contenu. Ils ont aussi indiqué qu'il pourrait contenir davantage de conseils et de détails au sujet de l'établissement des activités et plans de gestion du rendement pour les accords de contributions. Les révisions futures au guide devraient aussi être mises en évidence afin que les gestionnaires de programme puissent les reconnaître plus facilement.

Enfin, les vérificateurs ont aussi observé, dans le cadre de cet exercice de suivi, que le personnel financier régional et les gestionnaires régionaux avaient établi de bonnes relations de travail – tous les gestionnaires régionaux interviewés ont dit apprécier l'aide obtenue des agents des finances régionaux.

Formation – À la fin de 2001, la directrice des Finances de la Région du Pacifique et du Yukon a été désignée « championne » des paiements de transfert au Ministère et est devenue la source ministérielle d'information et d'orientation. Au cours des deux années subséquentes, elle a organisé une première session de formation pour les gestionnaires de programme et les autres personnes qui contribuent au soutien du processus des accords de subventions et contributions. Tous les gestionnaires à qui nous avons parlé appréciaient et reconnaissaient l'importance de la formation qui portait sur le Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions. À la suite de cette initiative, la formation sur le Guide est devenue moins fréquente et n'a été dispensée qu'à la demande d'une région donnée ou pour une occasion particulière (p. ex. une conférence). Les gestionnaires de programme ont exprimé la nécessité d'avoir un programme de formation mieux structuré qui engloberait divers aspects du processus de gestion des subventions et contributions, notamment le besoin de mieux comprendre l'information financière fournie par le bénéficiaire, d'améliorer leur capacité d'analyser cette information dans les rapports d'étape narratifs correspondants (lier les activités aux dépenses engagées) et de mieux comprendre le processus qui mène à l'approbation du droit et de l'admissibilité en vertu de l'article 34 de la LGFP. Il faut aussi que le programme de formation fournisse aux gestionnaires de programme une aide pour l'évaluation des risques, la surveillance des accords de subventions et contributions et l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de vérification des bénéficiaires.

Sensibilisation et soutien – Le processus d'approbation menant au choix du bénéficiaire demeure un aspect complexe au Ministère puisque plusieurs initiatives de recherche nécessitent une aide pluriannuelle. Bien que les accords de contributions ne soient pas nécessairement multiannuels, ils sont renouvelés chaque année jusqu'à la fin du projet. C'est le cas de plusieurs des accords que les vérificateurs ont examinés dans le cadre de cet exercice de suivi [p. ex. Programme d'action des zones côtières de l'Atlantique, université de Sherbrooke, BIOCAP (à l'origine une entreprises quinquennale approuvée par le Conseil du Trésor) et les Zones d'intervention prioritaire (dont les projets ont été renouvelés en 2004 pour trois ans)]. D'autres initiatives sont choisies dans le cadre d'un processus officiel faisant appel à des critères de sélection précis et à un comité de sélection. C'est le cas notamment des accords avec Manitoba Heritage, l'université Simon Fraser et le collège universitaire Okanagan et de toutes les contributions versées dans le cadre du programme ÉcoAction et des Interactions communautaires, que les vérificateurs ont aussi examinées.

Le Ministère a adopté un processus d'approbation des accords de contribution, basé sur leur valeur totale. Le formulaire *Approbation de subventions ou de contributions versées à une catégorie de destinataires* exige du directeur des Finances ou du conseiller en gestion financière, qu'il approuve tous les accords de plus de 100 000 $. La vérification a aussi permis d'établir que certaines régions exigeaient que tous les accords, quel qu'en soit le montant, soient approuvés par la Division de la planification des finances régionale. Cependant, ce processus n'est pas uniforme d'une région à l'autre. Les processus comportent une importante fonction de contestation et assurent un processus de sélection plus ouvert et transparent. Les cadres supérieurs devraient jouer un rôle de contestation plus proactif dans le processus d'approbation.

Surveillance – Tous les gestionnaires de programme ont mentionné qu'ils exerçaient une surveillance périodique sur les projets en étudiant les rapports d'étape, en ayant des contacts personnels avec les bénéficiaires afin de se tenir au courant des progrès (p. ex. appels téléphoniques, visites sur les lieux), en examinant les résultats réels obtenus selon un plan de gestion du rendement et, dans certains cas, en participant à des réunions du conseil d'administration du bénéficiaire. Toutefois, certains d'entre eux ont indiqué qu'ils n'avaient pas les connaissances nécessaires pour évaluer l'information financière reçue et, à certains moments, faisaient appels ou se fiaient aux Services financiers pour l'examen de cette information. C'était le cas de BIOCAP (université Queen's). Au sein d'Environnement Canada, la surveillance est partagée entre l'agent d'administration, l'agent de projet et le scientifique. Cependant, nous n'avons pu déterminer précisément quelle était l'interaction des trois agents au plan du partage des connaissances acquises par leurs activités de surveillance. BIOCAP a aussi mis en place un programme de surveillance qui lui est propre; cependant, on ne sait pas très bien comment l'équipe d'EC de BIOCAP tire parti de ce système comme complément de ses propres activités de surveillance.

Le Guide du gestionnaire prévoit l'obligation pour les Services financiers régionaux de procéder à des vérifications périodiques (surveillance) d'un échantillon des dossiers des gestionnaires de programme afin de s'assurer que tous les documents pertinents requis par la Liste de contrôle pour la gestion des accords de subventions et contributions sont inclus dans le dossier de projet. Au moment de la vérification, cette pratique n'était appliquée que dans deux régions : la Région des Prairies et du Nord et la Région du Pacifique et du Yukon.

L'exercice de suivi a aussi permis de constater que le Ministère n'avait pas entrepris, dans le cadre d'une stratégie de surveillance globale, de vérification des bénéficiaires. Aux questions posées aux gestionnaires de programme ou aux agents des finances à propos de la vérification des bénéficiaires, plusieurs ont répondu qu'ils n'avaient pas fait d'évaluation des risques du projet comme l'exige le CIRV. Ils ont aussi précisé qu'ils avaient peu de fonds pour entreprendre ces vérifications. La plupart des gestionnaires de programme étaient d'avis que les vérifications de bénéficiaires ne devraient être entreprises que si l'on soupçonnait des irrégularités ou d'autres difficultés importantes dans le cadre du programme. Les Services financiers ministériels ont indiqué qu'ils allaient intégrer les vérifications de bénéficiaires à leur Cadre de gestion des subventions et contributions.

Capacités de suivi et d'interrogation – Les Finances du Ministère ont imposé comme exigence l'inscription de toutes les subventions et contributions à titre d'engagement dans le système financier du Ministère (MERLIN), à compter du 1er avril 2004. Cette pratique était déjà courante dans plusieurs régions. La Région de l'Ontario a éprouvé certaines difficultés à s'acquitter de l'exercice, mais y a réussi au cours du dernier trimestre de 2004-2005. Maintenant que les engagements relatifs aux subventions et contributions sont consignés, les capacités de suivi et d'interrogation à propos des subventions et contributions devraient s'améliorer.

Cela dit, les gestionnaires de programme n'ont pas accès à MERLIN et, par conséquent, leur capacité d'interrogation est limitée. Lorsqu'ils ont besoin d'information, ils demandent au personnel des Finances régional d'interroger MERLIN.

Jusqu'à récemment, aucun groupe du Ministère n'avait été chargé de surveiller la gestion des accords de contributions. Bien que la championne des subventions et contributions aient fait beaucoup pour améliorer la gestion des accords de contributions, le Ministère avait besoin d'un groupe ou d'une fonction particulière pour continuer l'initiative lancée précédemment. La Division de la planification financière et de l'analyse des ressources, qui fait partie de la Direction générale des services financiers, a été chargée de mettre en place un cadre de gestion des subventions et contributions. La direction nous a informés qu'elle présenterait un Cadre de gestion des subventions et contributions au Comité exécutif de gestion. Les vérificateurs félicitent la direction d'avoir pris l'initiative d'élaborer un tel cadre.

L'absence d'une fonction générale de gestion des subventions et contributions a eu les répercussions suivantes :

- Le manque d'uniformité de la gestion des accords de contributions touchant un large éventail d'activités (p. ex., processus de contestation entourant le choix du bénéficiaire, évaluation des risques, approbation par les Services financiers, approbation entourant la rédaction de l'accord de contribution, élaboration d'une stratégie de surveillance, surveillance exercée par les Services financiers régionaux et vérifications de bénéficiaires);

- Des incohérences dans l'utilisation du modèle d'accord de contribution (p. ex., PAZCA, Queen's, ÉcoAction, Interactions communautaires);

- L'absence de programmes de formation réguliers pour les cadres supérieurs, les gestionnaires de programme, les agents des finances et les adjoints administratifs.

Recommandation 1 :

Le directeur des finances devrait :

a) Établir un programme de formation destiné à divers niveaux (cadres supérieurs, gestionnaires de programme, adjoints administratifs et agents des finances), mais principalement aux gestionnaires de programme. Le Programme de formation comprendrait plusieurs cours sur divers sujets entourant la gestion des subventions et contributions et serait offert à toutes les régions, en continu;

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord sur le fait que la formation représente une composante essentielle du cadre de gestion pour les subventions et les contributions. La direction des finances travaille actuellement à la création d'un centre/réseau d'expertise, qui aura la responsabilité d'élaborer, de gérer et de mettre à jour différents programmes de formation afin que ceux-ci soient disponibles et offerts de façon continue.

b) Renforcer le processus d'approbation (en consultation avec les services légaux) et accentuer la surveillance interne, en accordant aux Services financiers régionaux suffisamment de ressources pour surveiller la qualité des dossiers de subventions et contributions, ainsi que le précise le Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions;

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord sur le fait que le processus d'approbation et la surveillance devraient être renforcés à l'interne. Le cadre de gestion proposé définit la gestion du cycle de vie d'une entente comme un processus à sept étapes, incluant l'évaluation, la recommandation et l'approbation ainsi que la surveillance.

c) Mettre en place un programme de vérification des bénéficiaires disposant des fonds nécessaires.

Réponse de la direction

Dans le contexte du cadre de gestion, la direction générale des finances propose de mettre en place, par le biais d'un centre d'expertise, un programme de vérification des bénéficiaires à partir de 2006-2007. La direction générale des finances est d'accord sur le fait qu'un programme à direction et à financement centralisés constitue l'approche la plus adéquate pour le ministère.

2.2 Approche commune à l'égard de l'approbation des subventions et contributions en vertu des articles 33 et 34

Les deux rapports précédents de vérification et d'évaluation contenaient une recommandation relative à l'adoption d'une approche commune à l'égard de l'approbation des subventions et contributions conformément à l'article 34, qui améliorerait l'uniformité et démontrerait la responsabilité des gestionnaires à l'égard de la conformité aux conditions de l'accord et de l'attestation du droit du bénéficiaire au financement.

La Division de la planification financière et de l'analyse des ressources et les Services financiers régionaux devaient élaborer une marche à suivre permettant d'assurer l'adoption d'une démarche plus cohérente pour l'attestation du versement des subventions et contributions en vertu de l'article 34. Cette marche à suivre exigerait l'utilisation uniforme des codes et garantirait que les rapports requis sont présentés et examinés avant que le paiement soit effectué.

Résultats de l'exercice de suivi :

L'exercice de suivi a permis de conclure que l'approche utilisée par les gestionnaires de programme pour confirmer qu'un bénéficiaire a droit au paiement en vertu de l'article 34 de la LGFP, ainsi que par les agents des finances pour autoriser le versement en vertu de l'article 33 de la LGFP continue d'être fragmentaire.

Article 34

L'examen des dossiers et les entrevues ont révélé ce qui suit :

- L'absence d'une liste de contrôle attestant que certains points ont été vérifiés par les gestionnaires de programme exerçant les pouvoirs conférés par l'article 34 (attestation de l'admissibilité, selon le respect des conditions de l'accord de contribution);

- Les gestionnaires de programme de la Région du Pacifique et du Yukon continuent d'utiliser un tampon indiquant que le paiement est autorisé en vertu de l'article 27 de la LGFP. La Loi a été modifiée il y a plus de dix ans et l'article 27 a été remplacé par l'article 34;

- Dans la plupart des programmes de contributions versées à des catégories de bénéficiaires gérés par EC, les bénéficiaires ne sont pas tenus de présenter les factures à l'appui de leur demande de remboursement, mais doivent les conserver au cas où il y aurait vérification de bénéficiaire. Puisque les vérifications de bénéficiaires ne sont généralement pas effectuées, EC ne sait pas si les bénéficiaires tiennent de bons systèmes financiers pour justifier la dépense des fonds reçus, ni si ces organisations ont des contrôles internes efficaces.

- Les visites sur place comportent rarement un examen des données financières (p. ex., l'établissement de correspondance entre les factures et les demandes de remboursement);

- L'admissibilité des dépenses n'est pas systématiquement vérifiée. Par exemple :
    - Dans le cas de la contribution versée à l'université de Sherbrooke, EC fournit des fonds, mais ne reçoit pas de rapport global démontrant comment le montant des dépenses est recouvré auprès d'autres donateurs, ce qui permettrait de s'assurer que le remboursement d'une même dépense n'est pas demandé à plusieurs organismes de financement;
    - Dans le cas de la municipalité de Kelowna, EC fournit des fonds pour un projet géré dans le cadre du programme de rachat des vieux véhicules, le *Cash for Clunkers Clean Air Rewards Program*. Le programme pourrait comporter des abus, puisque EC contribue à la composante des incitatifs du programme (bons d'achat de nouvelles bicyclettes, chaussures, patins à roues alignées, planches à roulettes, véhicules à assistance électrique, etc.), mais aucune documentation à l'appui, confirmant la liste des bénéficiaires, n'a été exigée de la municipalité et comparée aux participants du Programme. Seules des statistiques générales ont pu être obtenues pour attester du nombre de participants au Programme.

- L'admissibilité aux avances n'est pas toujours appuyée par des états de la situation financière. Ce fut le cas notamment des projets suivants qui ont été examinés : BIOCAP avec l'université Queen's, Southeast Environmental et East Charlotte Waterways;

- L'intérêt gagné sur les fonds avancés par EC n'est pas correctement consigné par le bénéficiaire, ni indiqué dans le montant approuvé de la contribution (tous les bénéficiaires ont reçu des avances);

- Dans deux cas, dans le cadre du programme de mise à la casse des véhicules – *Cash for Clunkers Clean Air Rewards Program* – le versement final a été fait même si le rapport final n'avait pas été reçu.

- Il y a une contradiction entre les clauses 5d et 6b du modèle d'accord de contribution au sujet de l'obligation du bénéficiaire de fournir un rapport final pour obtenir son dernier versement. Il est donc d'autant plus difficile pour les gestionnaires de programme d'exiger que le bénéficiaire démontre que les objectifs ou les résultats prévus par l'accord ont été obtenus avant que soit fait le versement final.

- À moins qu'elle ne soit déterminée précisément dans l'accord de contribution, la date d'entrée en vigueur est la date de la signature de l'accord de contribution. Les vérificateurs ont remarqué, dans deux des dossiers de contribution examinés (université de Sherbrooke et BIOCAP avec l'université Queen's), des paiements servant à rembourser rétroactivement des activités et des dépenses engagées avant la date d'entrée en vigueur.

Les vérificateurs ont appris que la Région des Prairies et du Nord avait élaboré un cours de formation sur l'article 34 de la LGFP pour la vérification des demandes de remboursement. La Région a aussi ajouté de l'information sur son site Web local afin de

s'assurer que ce processus d'approbation se déroule de manière appropriée et uniforme.

Article 33

Les vérificateurs ont aussi remarqué que l'approbation de paiements en vertu de l'article 33 de la LGFP était accordée sans qu'il y ait revérification par les Services financiers régionaux du système de vérification des demandes de remboursement du gestionnaire de programme (ce qui permettrait de s'assurer que l'article 34 de la LGFP est correctement appliqué). La Politique du SCT sur la vérification des comptes exige le recours à un processus d'assurance de la qualité afin d'évaluer l'exactitude du système de vérification des demandes de remboursement. De plus, le processus d'AQ doit être adapté au niveau de risque des opérations en question.

La RCN et toutes les régions, sauf la RPY et celle du Québec, demandent que les rapports financiers accompagnent la demande de paiement. Ces rapports sont par la suite évalués avant que le paiement soit effectué. Les deux autres régions ne demandent aucun document à l'appui avant d'exercer leur pouvoir de payer.

Les Régions ont eu passablement d'autonomie en ce qui concerne l'établissement du processus de traitement des demandes de remboursement et plusieurs groupes de Services financiers régionaux ont réduit leur activité de surveillance avec le temps, en raison des restrictions de temps et de ressources.

La Division de la planification financière et de l'analyse des ressources n'a pas encore normalisé, dans les régions, le processus d'approbation des paiements en vertu de l'article 33 et d'évaluation de l'exactitude du système de vérification des demandes de remboursement, comme l'exige la politique du SCT. Par conséquent, la qualité de l'information reçue des bénéficiaires à l'appui du traitement des demandes de remboursement n'est pas connue. Il existe donc des risques, pour le Ministère, de rembourser des dépenses inadmissibles ou de faire des versements en regard de dépenses qui, en fait, n'ont pas été engagées.

Recommandation 2 :

Le directeur des finances devrait :

a) Mettre en place un processus qui permettrait au Ministère d'avoir l'assurance que le système utilisé par le bénéficiaire peut justifier les décaissements et l'efficacité de ses mesures de contrôle interne. On trouve divers moyens d'atteindre cet objectif, notamment :
- **Faire des visites sur place pour examiner les systèmes financiers et les données;**
- **Demander aux bénéficiaires d'envoyer des documents à l'appui et des preuves de paiement (en proportion de la valeur totale de la demande de remboursement);**
- **Demander aux bénéficiaires de mener des vérifications et de communiquer les résultats de toute vérification extérieure, ainsi que le degré de conformité à l'accord de contribution passé avec EC;**
- **Mettre sur pied un programme de vérification des bénéficiaires.**

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord sur le fait qu'il existe de multiples façons d'atteindre cet objectif, et précise que les différentes méthodes doivent pouvoir s'adapter à la taille du bénéficiaire et à la nature du projet. La direction générale des finances a ajouté au cadre de gestion proposé un certain nombre de mesures qui permettront de renforcer la capacité du ministère à s'assurer de la fiabilité des systèmes mis en place par les bénéficiaires et de l'efficacité de leurs contrôles internes.

Des outils seront élaborés à cette fin, et seront accompagnés de lignes directrices (ainsi que de la formation mentionnée ci-dessus) qui expliqueront les pratiques exemplaires pour différents types et différentes tailles d'organismes bénéficiaires, en plus d'aider le gestionnaire à adapter les exigences à la taille de chacun des bénéficiaires. Des lignes directrices et des processus documentés comprenant des renseignements plus détaillés sur les différentes approches en matière de surveillance et leur utilisation afin d'évaluer la taille du bénéficiaire et son niveau de conformité à l'entente seront fournis.

La capacité des conseillers en gestion financière à aider les gestionnaires à assumer ces responsabilités et à s'assurer que les systèmes et contrôles soient bien adéquats sera également améliorée grâce au cadre de gestion.

b) Mettre en place une liste de contrôle pour la vérification des contributions, que remplirait le gestionnaire de programme en vue de documenter les étapes de vérification effectuées par le gestionnaire, avant d'approuver la demande de remboursement en vertu de l'article 34 de la LGFP;

Réponse de la direction

Le cadre de gestion comprendra un processus qui devra être suivi par le gestionnaire du programme afin de vérifier les progrès effectués par rapport aux objectifs établis ainsi que la conformité aux exigences de l'entente avant de signer la section 34. La signature de la section 34 sera également assujettie à la vérification des dépenses encourues à ce jour, afin de déterminer le versement des fonds à venir.

c) Élaborer un programme de formation axé sur l'obligation du gestionnaire de programme de vérifier la validité du droit de recevoir un paiement en vertu de l'article 34 de la LGFP. Le programme de formation pourrait être fondé sur la formation élaborée par la Région des Prairies et du Nord, puis devrait être offert à tous les gestionnaires de programme du Ministère.

Réponse de la direction

Tel que mentionné ci-dessus, le cadre de gestion comprendra la mise en place d'un programme national de formation à grande échelle en 2006-2007, afin de soutenir la nouvelle approche et les nouveaux processus. Cet élément fera partie de la formation.

d) Mettre en œuvre le programme de surveillance financière régional, mentionné à la section 20 du Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions, qui procurerait une assurance quant à la qualité des documents en dossier.

Réponse de la direction

La direction générale des finances estime qu'une fois que le cadre de gestion sera entièrement fonctionnel et qu'un système de gestion des cas aura été mis en place, la qualité et la quantité de la documentation conservée dans les dossiers seront maintenues à des niveaux élevés, et ce, en tout temps.

e) Adopter une liste de contrôle de vérification, qui sera remplie par l'agent des finances, afin de documenter les étapes de vérification effectuées par l'agent avant d'autoriser le paiement en vertu de l'article 33 de la LGFP.

Réponse de la direction

En plus des mesures identifiées dans les réponses aux recommandations 1b) et 2b), la direction générale des finances mettra en place un processus de vérification qui devra être suivi et documenté par les agents financiers afin de permettre l'autorisation de paiement en vertu de la section 33 de la LGFP.

2.3 Processus d'harmonisation des résultats des subventions et contributions avec les objectifs du Conseil

Les rapports des vérifications et évaluations ont fait ressortir la nécessité d'établir des liens plus visibles entre les subventions et contributions et les buts et objectifs du programme ou du secteur d'activités (maintenant les résultats du Conseil et les résultats de projets) à atteindre. Les vérificateurs précédents avaient recommandé que la Division de la planification financière et de l'analyse des ressources, qui a la capacité de donner des orientations pour la planification et la préparation de rapports au Ministère, aide les Conseils à instaurer un processus permettant d'aligner clairement les résultats des subventions et contributions avec les propres objectifs du Conseil.

La Division de la planification financière et de l'analyse des ressources a indiqué que le Rapport du Ministère sur les plans et les priorités permettait d'avoir accès à une information suffisante au sujet des résultats attendus. Toutefois, elle a aussi fait remarquer qu'il serait possible d'améliorer la qualité des données sur les résultats atteints dans le cadre des accords conclus dans le Rapport ministériel sur le rendement. Elle avait établi qu'il fallait attendre, pour obtenir ce niveau accru de renseignements, que soit élaboré et mis en œuvre le Cadre d'impartition, de risques et de vérification, que l'on achevait au printemps 2003, au moment de sa réponse aux recommandations du deuxième rapport de vérification.

Résultats de l'exercice de suivi :

L'exercice de suivi a permis de conclure que même si un Cadre d'impartition, de risques et de vérification (CIRV) avait été établi pour les subventions et contributions versées à des catégories de bénéficiaires, les obligations de présenter des rapports pour certaines catégories précises de contributions demeuraient imprécises. On a également pu observer que les gestionnaires de programme n'étaient généralement pas au courant du CIRV et des obligations de rapport. Plus particulièrement, les vérificateurs ont fait les observations suivantes :

- Certains gestionnaires de programme interviewés ont indiqué qu'il n'y avait pas d'obligation de fournir de rapport sur les résultats à la haute direction du Ministère. C'était le cas des projets de contribution examinés suivants :
    - Municipalité de Kelowna - *Cash for Clunkers Clean Air Rewards Program*;
    - Réseau canadien de l'environnement;
    - BIOCAP à l'université Queen's (le gestionnaire de programme a expliqué que les cadres supérieurs siègent au conseil de BIOCAP, ce qui pourrait expliquer l'absence d'obligation officielle);
    - Institut de la fourrure;
    - Zones d'intervention prioritaire.

- Les programmes n'ont pas tous un système ou une approche qui peut être utilisé pour consigner les résultats d'accords de contributions particuliers (p. ex. PAZCA, BIOCAP, ZIP);

- D'autres programmes comme ÉcoAction et Interactions communautaires ont leur propre base de données pour saisir l'information fournie par les bénéficiaires.

Les gestionnaires de programme ont mentionné qu'il était souvent difficile de saisir les résultats courants de programmes dont les répercussions sont prévues à long terme. Ceci expliquerait qu'ils ne saisissaient pas de façon systématique les résultats de tous les programmes. Toutefois, certains gestionnaires de programme ont déclaré qu'ils ne rendaient pas compte des résultats des subventions et contributions de leur portefeuille parce qu'on ne leur avait pas demandé de le faire.

Recommandation 3 :

Le directeur des finances devrait :

a) S'assurer que les principales composantes du Cadre d'imputabilité, de risques et de vérification (CIRV) sont intégrées au Guide du gestionnaire sur les subventions et contributions;

Réponse de la direction

La direction générale des finances est d'accord avec l'objectif des recommandations. Cependant, nous croyons que le besoin de prouver clairement les liens entre les projets individuels et les résultats du ministère ne se limite pas aux contributions par catégorie, et qu'il y a là une occasion de mettre à jour nos

approches étant donné l'évolution du ministère depuis la préparation du CIRV (Cadre d'imputabilité, de risque et de vérification).

b) Veiller à ce qu'une formation soit dispensée aux gestionnaires de programme concernant les principaux aspects du CIRV (p. ex., évaluation des risques, surveillance, compte rendu, vérification des bénéficiaires).

Réponse de la direction

L'un des éléments clés du cadre de gestion sera l'étape de l'évaluation, au cours de laquelle les gestionnaires de programmes devront évaluer les propositions par rapport à une grille d'évaluation des risques. Les résultats de l'évaluation permettront aux gestionnaires de programmes de déterminer le niveau de surveillance à effectuer, et serviront à déterminer les exigences en vue d'effectuer une vérification de la conformité (vérification des bénéficiaires).

Enfin, le Ministère devrait s'assurer que les gestionnaires de programme ont des exigences appropriées de rapport de rendement à remplir. Cette mesure accentuerait la responsabilisation des gestionnaires.

Réponse de la direction

Le fait d'imposer des exigences en matière de production de rapports implique qu'il y ait un système en place pour enregistrer l'information. La direction générale des finances étudie l'adoption d'un système de production de rapports afin d'aider à la gestion des subventions et des contributions à toutes les étapes. La direction générale des finances estime que la combinaison de ces mesures avec la mise en place d'un système permettant d'enregistrer l'information nécessaire sur le rendement des ententes individuelles renforcera l'imputabilité des gestionnaires.

2.4 Autres aspects particuliers

Décrets – En ce qui concerne les transactions avec les gouvernements provinciaux et leurs organismes, les vérificateurs ont noté qu'il n'y avait pas de demande systématique de décrets, comme la loi l'exige. Dans le cadre de l'examen de 25 accords de contribution, deux n'avaient pas obtenu de décret préalable (municipalité de Kelowna et collège Okanagan).

Cette situation pourrait être attribuable à un manque de sensibilisation et de formation, à l'absence d'un processus d'approbation uniforme (approbation par le bureau régional des Finances) pour les projets de moins de 100 000 $ et, dans une certaine mesure, au manque de précision du Guide du gestionnaire.

Il est important que les gestionnaires de programme sachent exactement dans quelles circonstances ils doivent obtenir un décret et qu'ils disposent du nom d'une personne-ressources (aux Finances et aux Services juridiques) qui puisse valider la nécessité d'obtenir un décret.

Ententes coopératives – Les agents financiers ont exprimé certaines préoccupations au sujet du recours à des ententes coopératives dans le cadre desquelles les gestionnaires de programme concluent une entente pour coopérer à certains projets tandis qu'EC verse des fonds à l'autre partie pour ce projet. Deux régions (Québec et Prairies et Nord) ont indiqué que ces ententes gagnaient de plus en plus la faveur des gestionnaires de programme, mais qu'il n'y avait pas encore de marche à suivre claire pour leur mise en œuvre. Elles ont fait état de la nécessité de préciser les règles d'utilisation de ce genre d'outil.

Demande officielle de paiement – Les représentants de la Région des Prairies et du Nord ont noté, au cours de la vérification, qu'une certaine pratique avait vu le jour en regard de certains programmes (p. ex. Éco-Action), selon laquelle les paiements sont versés au bénéficiaire sans que l'on obtienne de demande de remboursement ou de demande de paiement sous quelque autre forme. La question a récemment été portée à l'attention de la Division de la planification financière et de l'analyse des ressources qui doit l'étudier dans le cadre de l'élaboration du Cadre de gestion des subventions et contributions.

Contributions en nature – Certaines régions ont soulevé des préoccupations à propos des contributions en nature, surtout lorsqu'un bénéficiaire doit, selon les conditions de l'entente, fournir une contribution financière. Ces régions ont indiqué qu'elles avaient de la difficulté à évaluer la valeur véritable de ces contributions en nature et avaient besoin de lignes directrices à cet égard.

Recommandation 4 :

Le directeur des finances devrait élaborer des lignes directrices précises sur ces aspects et devrait aussi fournir une orientation aux gestionnaires de programme dans le contexte de l'élaboration du cadre de gestion des subventions et contributions. De plus, il conviendrait de déterminer si les ententes coopératives sont visées par la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Si elles ne le sont pas, il faut fournir des directives quant à leur usage.

Réponse de la direction

La direction générale des finances est au courant des préoccupations concernant les décrets, et aimerait idéalement que cette question soit résolue par une modification législative à la Loi sur le ministère de l'Environnement. Cela dit, la direction générale des finances ne croit pas que cela se fera dans le délai prévu pour la mise en place du cadre de gestion.

La mise en place, en 2006-2007, du processus de révision des comités permettra d'obtenir une plus grande rigueur, en s'assurant qu'aucune entente nécessitant une approbation par décret ne soit traitée tant que les exigences ne seront pas satisfaites.

La direction générale des finances s'inquiète également de la possibilité d'une mauvaise utilisation des accords de collaboration. À cette fin, le cadre de gestion propose que l'utilisation de tels accords soit restreinte, et soumise à étude auprès du Comité sur les accords de collaboration qui est proposé, à partir du dernier trimestre 2005-2006. Le

cadre de gestion proposera conseils et formation sur l'utilisation appropriée des accords de collaboration, et sera disponible en 2006-2007.

La direction générale des finances étudiera la question de la demande officielle de paiement et fournira des orientations appropriées d'ici le début 2006-2007. L'objectif du cadre de gestion est de rassembler tous les programmes d'EC sous un seul processus qui respecte les exigences du CT en matière de politiques.

L'acceptation et la mise en place appropriées de contribution en nature constituent une question complexe qui a posé des problèmes à la plupart des ministères accordant du financement par contributions. Par l'intermédiaire de la direction générale des finances et du Comité national sur les processus dans le domaine des accords de collaboration en matière d'ententes de financement qui est proposé, un effort particulier sera fait afin d'identifier les ententes ayant une composante « en nature » et d'évaluer leur pertinence. En fonction des résultats de l'évaluation d'un certain nombre de propositions au cours d'une période de six mois, il sera décidé si une orientation spécifique peut être donnée au cadre de gestion, ou s'il est nécessaire de procéder à une évaluation interne afin de documenter plus amplement l'étendue des pratiques.

3.0 CONCLUSION

Les vérificateurs ont conclu que de véritables progrès avaient été réalisés relativement à la gestion des subventions et contributions. Le Ministère, grâce aux efforts de la championne des subventions et contributions, des gestionnaires de programme, des agents régionaux des finances et de la Division de la planification financière et de l'analyse des ressources de l'AC, a travaillé à améliorer les différents aspects du cadre de gestion des subventions et contributions. Ainsi, les gestionnaires de programme ont attesté d'un changement positif dans l'environnement de gestion des subventions et contributions. Ils reconnaissent qu'on s'attend de leur part à une plus grande responsabilisation et à une meilleure intendance des subventions et contributions. Ils ont mentionné qu'ils consacraient plus de temps aux accords de contribution, établissant les activités qui doivent avoir lieu et négociant les plans de gestion du rendement avec les bénéficiaires. Cependant, les vérificateurs ont conclu qu'il y avait présentement des possibilités d'amélioration du cadre de gestion. En particulier, les gestionnaires de programme ont fait état de la nécessité d'obtenir plus de précisions et de conseils au sujet de la gestion des subventions et contributions.

La Division de la planification financière et de l'analyse des ressources élabore présentement un cadre de gestion des subventions et contributions en vue de faire progresser la gestion dans ce domaine et de corriger certaines faiblesses observées dans le processus actuel. Peu d'aspects méritent une plus grande attention. Par exemple, la formation et la sensibilisation des gestionnaires à toutes les facettes du processus de gestion des subventions et contributions sont essentielles. La Division doit aussi raffermir certains aspects de la composante de surveillance du cadre. Cela comprend la surveillance active exercée par les gestionnaires de programme de façon continue pendant la durée d'un projet. La surveillance exercée présentement par les agents des finances doit aussi être améliorée afin de donner l'assurance qu'il existe un système de vérification approprié des demandes de remboursement de dépenses avant l'approbation du paiement en vertu de l'article 33 de la LGFP. Enfin, la Division doit

trouver un moyen d'obtenir une plus grande assurance à l'égard de la validité du système financier du bénéficiaire pour la comptabilité des versements de fonds et de l'efficacité des contrôles internes. Il existe très peu de facteurs, actuellement, qui puissent donner cette assurance au Ministère.

Enfin, il faut se pencher sur un certain nombre d'aspects dans le contexte de l'établissement du cadre de gestion des subventions et contributions, notamment le recours aux décrets, l'usage accru des ententes coopératives et la valorisation appropriée des contributions en nature.

Selon notre jugement professionnel, les processus de vérification ont été suffisants et appropriés et les preuves recueillies sont suffisantes pour appuyer l'exactitude des conclusions contenues dans le rapport. Les conclusions étaient basées sur une comparaison de la situation telle qu'elle existait au moment où la vérification de suivi a été entreprise avec les réponses fournies par la direction à chacune des recommandations découlant de la vérification et de l'évaluation des deux précédentes affectations.