

Vérification des subventions et contributions de catégories 301, 302, 304 et 305

Direction de la vérification et de l'évaluation

Étapes d'approbation du rapport

Achèvement de la phase de planification	Avril 2002
Achèvement de la phase de mise en oeuvre	Septembre 2002
Achèvement du rapport	Janvier 2003
Approbation du rapport par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE)	Mai 2003

Acronymes utilisés dans le rapport

EC	Environnement Canada
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
S et C	Subventions et contributions
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

Remerciements

La Direction de la vérification et de l'évaluation, sous la gouverne de Jean Leclerc, souhaite remercier toutes les personnes interrogées au Ministère par l'équipe de vérification.

Table des matières

RÉSUMÉ	V
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 CONTEXTE	1
1.2 CHAMP ET OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION.....	1
2.0 CONSTATATIONS DE LA VÉRIFICATION	3
2.1 CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION ET CONFORMITÉ AUX EXIGENCES.....	3
2.1.1 <i>Formation, sensibilisation et soutien</i>	3
2.1.2 <i>Gestion du processus de S et C et conformité aux exigences</i>	4
2.1.3 <i>Arrimage des résultats avec les objectifs du secteur d'activité</i>	8
3.0 CONCLUSION	9
ANNEXE A - OBJECTIFS, CHAMP ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION	11
ANNEXE B - LISTE DES ACCORDS DE CONTRIBUTION EXAMINÉS	13

Résumé

Ce rapport présente les constatations issues de l'examen de 54¹ accords concernant des subventions et contribution (sur un total possible de 350), pour quatre des cinq catégories de subventions et contributions (S et C) d'Environnement Canada pour l'année financière 2000-2001. La cinquième catégorie de contributions avait déjà été vérifiée en 2001. La présente vérification visait à examiner l'adéquation du cadre ministériel de contrôle de gestion pour les quatre catégories de S et C et à évaluer l'observation, par le Ministère, des politiques et des lois régissant les paiements de transfert.

Tant pour les subventions que pour les contributions, nous avons constaté que les bénéficiaires étaient dûment admissibles aux fonds versés, et que leurs projets étaient conformes aux objectifs des catégories concernées. Dans le cas précis des contributions, nous estimons également que les projets étaient réalisés en conformité avec les conditions des accords de contribution². Cependant, nous avons observé que certains gestionnaires ignoraient les exigences associées aux subventions et contributions, et constaté des lacunes dans certains aspects du cadre de contrôle de gestion³.

Voici les grandes lignes de nos constatations :

- Parmi les gestionnaires de programme que nous avons interrogés et qui étaient chargés d'administrer des accords relatifs à des subventions/contributions, environ la moitié ne connaissaient pas la politique et les exigences législatives concernant les S et C, ou le *Guide du gestionnaire pour les subventions et contributions* d'Environnement Canada. Le problème est davantage présent chez les gestionnaires qui n'ont pas l'habitude de recourir aux subventions et contributions (qui comptaient sur les Services financiers pour leur indiquer comment faire).
- Tous les accords échantillonnés ont été approuvés à un palier conforme à celui prévu dans les conditions sous-tendant les différentes catégories ministérielles de S et C. À une exception près, les exigences relatives à l'approbation des paiements (articles 34 et 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et délégation du pouvoir ministériel de signature) étaient satisfaites. Cependant, même si un seul dossier dérogeait aux exigences d'approbation de paiement en vertu de l'article 34, nous constatons qu'une diversité de méthodes étaient utilisées, et que la conformité aux exigences de l'article 34 n'était pas toujours évidente.

¹ Nous avons examiné 57 dossiers, dont trois débordaient le champ de la vérification : un dossier avait déjà été passé en revue lors d'une récente vérification de programme, tandis que les deux autres portaient sur des contributions d'EC à un financement fédéral s'inscrivant dans des accords administrés par d'autres ministères fédéraux.

² Selon la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, l'évaluation des subventions doit se limiter à l'admissibilité des bénéficiaires et des projets proposés. Nous n'avons donc pas évalué l'exécution et les résultats des projets.

³ Aux fins de cette vérification, le cadre de contrôle de la gestion comprenait les éléments suivants : compréhension de la politique et des objectifs des S et C; gestion du programme; processus de sélection des S et C; versements et débours; surveillance; vérification et évaluation.

- Même si les bénéficiaires et les projets répondaient aux critères d'admissibilité de la catégorie applicable de S et C, la raison motivant l'octroi d'un financement à une organisation particulière pour une fin donnée n'était pas toujours clairement documentée (contribution aux buts et objectifs d'un programme).
- Il y avait un manque d'homogénéité dans la méthode ou la stratégie employée pour suivre l'avancement des projets, pour en évaluer le risque ou pour arrimer les résultats du projet aux objectifs du programme, et subséquemment du secteur d'activité.
- Sur les 54 accords examinés, il est arrivé à quatre reprises que le paiement final ait été effectué sans qu'un rapport final ne soit versé au dossier. Dans trois cas, un tel rapport existait, mais il n'avait pas été versé au dossier, ou bien le dossier n'en faisait pas mention. Dans l'autre cas, les dossiers intérimaires attestaient que le projet avait été réalisé à 90 %, et notre entrevue avec le gestionnaire concerné a confirmé que le projet avait été mené à bon port.
- Environnement Canada connaît le montant total des dépenses effectuées au titre des S et C, mais aurait de la difficulté à ventiler le nombre de S et C relevant de chaque secteur d'activité, ou à préciser les effets potentiels de ces dépenses sur la concrétisation ou la non-concrétisation des objectifs des secteurs d'activité. Dans les faits, cela entrave la capacité du Ministère à rendre adéquatement compte de son activité au niveau stratégique.

De toute évidence, il faut améliorer la formation et la sensibilisation du personnel, accroître la transparence du processus de sélection des projets, bonifier les méthodes de suivi des projets et de tenue de dossiers, accroître l'accès à l'information financière sur chaque entente, et arrimer plus visiblement les S et C à l'atteinte des buts et objectifs des programmes et secteurs d'activité.

Voici quels sont les risques associés à nos constatations :

- En raison de la méconnaissance et de l'incompréhension, par les gestionnaires, des exigences administratives relatives aux accords de financement, Environnement Canada ne peut avoir l'assurance que tous les aspects des subventions et contributions sont administrés uniformément et conformément aux règles établies.
- En l'absence de processus transparent pour le choix des bénéficiaires et faute de protocole pour le suivi des projets, le Ministère ne peut avoir l'assurance qu'il a choisi le meilleur candidat pour réaliser un projet; il ne peut non plus avoir l'assurance que toutes les mesures raisonnables pour contrer le risque et assurer l'atteinte des résultats sont connues et ont été prises.
- Les objectifs des projets concordaient avec les objectifs des catégories, et contribuaient donc à l'atteinte des objectifs ministériels. Cependant, faute de liens plus concis entre chaque transfert et les objectifs du programme parent, cette relation ne peut être tracée qu'à un niveau très haut et très général. Le Ministère ne peut pas mesurer clairement la contribution de chaque accord aux objectifs du programme et du secteur d'activité, ce qui l'empêche de déterminer avec un degré raisonnable de certitude la contribution que le financement versé sous ces quatre catégories de S et C apporte aux objectifs globaux du Ministère.

Pour un exposé détaillé de nos constatations, voir " Constatations de la vérification " à la section 2.0.

Recommandations

Compte tenu de nos constatations, **nous recommandons que la Direction générale des services financiers**, dans son rôle de conseiller fonctionnel des gestionnaires sur l'administration des accords de contribution, prenne les mesures suivantes :

- Uniformise davantage la formation relative aux S et C, spécialement dans le cas des gestionnaires qui n'ont pas l'habitude du processus de transfert.
- Améliore l'administration des S et C, notamment : en s'assurant davantage que le choix des projets visés par les S et C 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 S et C; en améliorant la capacité de faire un suivi et d'interroger le système au sujet des paiements versés sous l'égide de chaque accord.

Réponse de la gestion

- On a donné suite à de nombreuses recommandations formulées dans la présente vérification en révisant le *Guide du gestionnaire sur les subventions et les contributions*. Cependant, étant donné les défis particuliers que posent les « utilisateurs » des paiements de transfert, EC reconnaît que les gestionnaires qui n'utilisent pas périodiquement des accords de subventions et de contributions auront toujours à combler des lacunes sur le plan des connaissances. Leur imposer des attentes additionnelles ne serait pas raisonnable. Par conséquent, pour amenuiser cette lacune, on continuera à avoir recours aux moyens de formation suivants
 - A. fournir les outils d'aide aux subventions et aux contributions et donner la formation aux gestionnaires s'y rattachant pour élargir le plus possible leur compréhension et leur base de connaissance;
 - B. d'assurer un accès facile à des conseillers financiers bien formés et bien au courant, qui peuvent assurer la conformité à la politique et ajouter à la cohérence du processus.

Tous les gestionnaires pourront facilement utiliser l'information sur la gestion des accords de subventions et de contributions en participant à des séances de formation ciblée, en consultant le site intranet contenant des outils électroniques et des formulaires et en ayant recours à une aide personnelle des conseillers financiers. Les gestionnaires délégués font couramment appel à la compétence des conseillers financiers avant de sanctionner un accord de subventions et de contributions. Il est donc essentiel à ce que ces derniers soient au fait des nouveaux outils et des récentes politiques. Les outils existants sont actualisés périodiquement pour que les conseillers financiers puissent épauler les gestionnaires dans la préparation et la gestion des accords. D'autres outils sont au stade d'élaboration. Les conseillers financiers s'en serviront pour examiner comment les gestionnaires exercent leur pouvoir d'autoriser des subventions et des contributions.

En plus des outils mentionnés ci-dessus, des séances de « formation des formateurs » conçues sur mesure seront données aux conseillers financiers concernés. On y abordera notamment le thème de la gestion des accords de subventions et de contributions de

manière exhaustive. Ce faisant, les conseillers financiers pourront traiter des questions de plus en plus nombreuses des gestionnaires sur le partenariat et l'innovation.

- Le *Guide du gestionnaire sur les subventions et les contributions* a été révisé et réédité en janvier 2003 dans le but de satisfaire aux exigences de diligence raisonnable quant au processus de sélection et d'octroi de subventions et de contributions. Les modifications apportées au Guide clarifient le processus, les procédures ainsi que les rôles et les responsabilités qui incombent aux parties concernées. Dans le modèle figurant à l'annexe G, *Approbation de subventions ou de contributions versées à une catégorie de destinataires*, on demande précisément de décrire le processus d'approbation entourant la sélection du destinataire en détaillant les éléments sur lesquels on s'est fondé pour évaluer ce dernier et dans quelles circonstances on pourrait considérer d'autres destinataires. La liste obligatoire de vérification pour gérer les accords de subventions et de contributions définit les exigences à satisfaire quant à la nécessité de documenter « le processus et les critères utilisés par le gestionnaire pour évaluer dans quelle mesure des activités proposées ont contribué à l'atteinte des résultats attendus et des objectifs du Ministère ». Cette liste permet aussi de juger si le gestionnaire a fait un choix raisonnable et sans ambiguïté. Ces outils contribueront à assurer la conformité de l'attribution des subventions et des contributions avec la politique du Conseil du Trésor.
- Depuis janvier 2003, il est obligatoire pour les gestionnaires d'utiliser la liste de vérification pour gérer les 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 consistantes pour surveiller l'évolution des projets, évaluer les risques et faire concorder les résultats du projets avec les visées du programmes et, finalement, avec les objectifs du secteur d'activité ». Les conseillers financiers veillent constamment à ce que les gestionnaires remplissent la liste de vérification. L'utilisation de l'outil fait maintenant partie de la formation.

On a récemment mis au point un plan de surveillance de la gestion des subventions et des contributions. On y décrit la liste des documents que doit contenir chaque dossier d'accord. L'exécution de ce plan permettra de vérifier si on satisfait aux exigences de la *Politique sur les paiements de transfert* et si on a atténué le plus possible le risque de non-respect de la Politique et le versement en trop de paiements.

- La Direction du développement économique et des finances intégrées est d'accord avec recommandation des vérificateurs selon laquelle il est conseillé d'apporter des améliorations à l'actuelle base de données sur les subventions et les contributions. La Direction est à revoir la fonctionnalité des modules du système financier en place (Merlin) dans le but de perfectionner leurs capacités de suivi et d'interrogation.

Nous suggérons également aux Services financiers d'uniformiser la démarche suivie pour approuver les S et C en vertu de l'article 34, pour simplifier la formation à donner, rationaliser le processus et simplifier la tenue des dossiers.

Réponse de la gestion

- Les Services de planification financière, en collaboration avec les Services des systèmes financiers et des opérations comptables ainsi que les gestionnaires régionaux de la comptabilité élaboreront une procédure qui permettra à EC dans son ensemble d'appliquer de manière plus consistante l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en ce qui a trait à l'octroi de subventions et de contributions. Ce faisant, on exigera un codage uniforme et la soumission de rapports révisés avant d'autoriser un paiement. L'utilisation obligatoire de la liste de vérification pour gérer les accords de subventions et de contributions aidera également les gestionnaires à documenter et à prouver le bien-fondé des demandes de paiement, car ils y consigneront les résultats atteints, qui sont basés sur le processus et les critères utilisés pour évaluer les résultats.

Grâce au plan de surveillance de la gestion des subventions et des contributions ainsi qu'à la formation s'y rattachant, il sera également possible de voir si la liste de vérification est utilisée avec constance et de manière appropriée, et si toute l'information est consignée dans le dossier des subventions et des contributions.

On étudie actuellement la création d'un Centre d'excellence ministériel qui assurerait l'orientation fonctionnelle des questions touchant les politiques et la reddition de comptes.

Nous recommandons également que la Direction de la planification ministérielle et de la production de rapports, dans son rôle de conseiller fonctionnel du Ministère sur la planification et la présentation de rapports, aide les secteurs d'activité à instaurer un processus permettant d'ajuster clairement les résultats des S et C avec leurs propres objectifs.

Réponse de la gestion

La façon de rendre des comptes sur les paiements de transfert dans le Rapport ministériel sur les plans et les priorités permet d'avoir accès à suffisamment d'information au sujet des résultats attendus, selon l'importance des transactions en question. La quantité d'information actuellement divulguée permet de connaître la nature des résultats attendus et son contenu fait référence au secteur d'activité approprié. Dans le rapport ministériel sur le rendement, on indique qu'il serait possible d'améliorer la qualité des renseignements sur les résultats atteints concernant les accords conclus. Pour ce faire, il faudra attendre l'élaboration et la mise en œuvre du Cadre de responsabilisation et des risques. On s'apprête à y mettre la touche finale en ce qui concerne les accords de contributions versées à une « catégorie » de destinataires.

- La structure actuelle de codage permet de faire le lien entre les transactions individuelles et les activités qui font appel aux ressources en question. Par la suite, on établit le rapport entre ces activités et les principaux résultats atteints. Bien que cette structure de codage assure de façon continue la concordance des ressources et des conséquences, le recours à des contrôles financiers et des outils normalisés pour gérer les subventions

et les contributions procurent des renseignements encore plus détaillés. Voici des exemples d'outils : le formulaire *Approbaton de subventions ou de contributions versées à une catégorie de destinataires* exige du gestionnaire qu'il « décrive le plan proposé pour faire en sorte que le financement du projet permette au Ministère d'atteindre les objectifs du programme et les résultats du secteur d'activité »;

- la liste de vérification pour gérer les accords de subventions et de contributions exige du gestionnaire qu'il « inclue les documents expliquant le processus et les critères qu'il a utilisés pour évaluer dans quelle mesure des activités proposées ont contribué à l'atteinte des résultats énoncés et des objectifs du Ministère »;
- l'exécution du plan de surveillance de la gestion des subventions et des contributions et du programme de formation obligera les gestionnaires à remplir le formulaire d'approbation et la liste de vérification; par conséquent, on disposera de toute l'information requise pour expliquer les résultats atteints.

Au même titre que celle-ci, la vérification sur la catégorie 303 fournit des renseignements de base pour évaluer les améliorations et le progrès dans la gestion des catégories de S et C au sein du ministère. Comme suite aux recommandations formulées dans la vérification effectuée en 2001 pour une catégorie de contributions, et en réponse aux besoins exprimés par les services financiers et les gestionnaires, on a apporté quelques améliorations à la première version du *Guide du gestionnaire*, qui contient maintenant des explications plus précises sur : l'opportunité d'adjuger un contrat ou de verser une contribution; le choix des bénéficiaires; les exigences entourant l'élaboration et la gestion des ententes. Ces modifications devraient partiellement répondre aux recommandations formulées ci-dessus.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

La Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) sur les paiements de transfert définit ainsi les subventions et contributions (S et C) : “ transferts d'argent, de produits, de services ou de biens provenant d'un crédit à l'intention de particuliers, d'organismes ou d'autres paliers de gouvernement, sans que le gouvernement fédéral reçoive des produits ou des services en contrepartie ”.⁴ Les transferts servent à atteindre les objectifs visés par les politiques et les programmes du gouvernement fédéral.

Durant l'exercice financier 2000-2001, Environnement Canada disposait d'un budget de S et C de 64,6 millions de dollars, représentant environ 10 % de son budget total.

Le financement des S et C se fait par l'entremise de cinq catégories et de quelques programmes/initiatives ponctuels. Durant l'exercice 2000-2001, le financement versé à partir des cinq catégories totalisait 31,3 millions de dollars, et comptait pour 48,5 % du budget total d'EC au titre des S et C.

Chaque catégorie fait l'objet d'une série de conditions approuvées par le SCT, et auxquelles les bénéficiaires et les propositions de projet doivent satisfaire avant que le financement (sous forme de subvention ou contribution) soit octroyé. Les conditions régissant chaque catégorie expliquent clairement l'objectif de la catégorie, et indiquent quels types de groupes et de particuliers peuvent postuler, ainsi que le montant maximum. En plus d'autres conditions standards, des critères de vérification et d'évaluation sont prescrits pour chaque catégorie, sauf quand le transfert prend la forme d'une subvention⁵.

1.2 Champ et objectifs de la vérification

La présente vérification porte sur les quatre catégories suivantes :

- 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
- 305– Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada

La catégorie 303 (Contributions à l'appui des projets liés à l'environnement et au développement durable) a fait l'objet d'une vérification en 2001.

⁴ Politique du SCT sur les paiements de transfert, juin 2000.

⁵ Selon la Politique du SCT sur les paiements de transfert, juin 2000, une subvention est “ un transfert à l'intention d'un particulier ou d'un organisme qui n'est pas assujéti à un compte rendu ni à une vérification, mais pour lequel le droit d'en bénéficier peut faire l'objet d'une vérification et le bénéficiaire peut devoir remplir des conditions préalables ”, alors qu'une contribution est “ un transfert conditionnel à un particulier ou à un organisme à une fin précise qui peut faire l'objet d'un compte rendu ou d'une vérification ”.

La vérification visait les objectifs suivants :

- examiner l'adéquation du cadre ministériel de contrôle de gestion pour les accords de S et C relevant des quatre catégories;
- évaluer l'observation, par le Ministère, des politiques et des lois régissant les paiements de transfert.

L'annexe A décrit plus en détail la portée et les objectifs de la vérification.

La vérification a porté sur un échantillon d'accords concernant des subventions et des contributions représentant les quatre catégories. Le tableau suivant illustre notre méthode d'échantillonnage.

Critère de sélection	Description
Valeur	Toutes les S et C de plus de 200 000 \$ ont été retenues. On a également choisi aléatoirement un échantillon représentatif des S et C de moindre valeur.
Nombre d'accords de contribution	On a ciblé 15 % des S et C d'EC, soit un total de 57 subventions et contributions.
Bénéficiaire	On a retenu des S et C représentant tous les groupes possibles de bénéficiaires admissibles.
Couverture géographique	S et C représentant l'administration centrale et les bureaux régionaux.
Catégories	Accords de S et C appartenant à chacune des quatre catégories.
Complexité	S et C de nature plus complexe.

Pour une description complète de notre approche et méthodologie de vérification, prière de se reporter à l'annexe A.

2.0 Constatations de la vérification

Les constatations qui suivent reposent sur une série d'entrevues et sur l'examen des dossiers concernant 54⁶ des subventions et contributions octroyées par EC (sur un total d'environ 350) durant l'exercice financier 2000-2001. Nous avons effectué nos entrevues entre avril 2002 et juin 2002, lors de visites dans les bureaux de la région de la Capitale nationale, de Toronto et de la région de l'Atlantique. Nous avons interrogé 28 gestionnaires et conseillers financiers.

L'annexe B énumère tous les dossiers examinés.

2.1 Cadre de contrôle de gestion et conformité aux exigences

2.1.1 Formation, sensibilisation et soutien

Enjeu

On observe une certaine hétérogénéité dans la formation et le soutien offerts aux gestionnaires et, par conséquent, une variabilité dans la connaissance que ces derniers ont des politiques et des exigences sous-tendant la gestion des subventions et contributions.

Constatations

- EC a mis sur pied divers mécanismes de soutien pour les responsables de la gestion des accords de contribution : sites Web; séances de formation; ébauche du *Guide du gestionnaire* expliquant les exigences des lois et des politiques qui régissent l'administration des S et C, et assorti de conseils et d'outils. Toutefois, nonobstant la disponibilité de l'information et du matériel, nous avons observé que les gestionnaires de projet ne se familiarisent pas toujours avec cette information et qu'il existe un fossé de connaissances entre le gestionnaire de projet qui administre une subvention ou une contribution, et les personnes qui sont chargées de le soutenir. Ce fossé est plus évident lorsque le gestionnaire n'a jamais utilisé le processus des paiements de transfert, ou y recourt peu souvent. Au niveau opérationnel, le *Guide du gestionnaire* est peu diffusé et mal connu. Par exemple, seulement la moitié environ des personnes interrogées en connaissaient l'existence⁷. En général, on a constaté que le *Guide du gestionnaire* était mieux connu par les gestionnaires occupant des postes de direction et par les agents financiers/administratifs.

⁶ Nous avons examiné 57 dossiers, dont trois débordaient le champ de la vérification : un dossier avait déjà fait été passé en revue lors d'une récente vérification de programme, tandis que les deux autres portaient sur des contributions d'EC à un financement fédéral s'inscrivant dans des accords administrés par d'autres ministères fédéraux.

⁷ Nous avons interrogé 28 gestionnaires. Une partie de nos questions visaient à déterminer dans quelle mesure le gestionnaire connaissait les sources d'information concernant les S et C. La moitié des gestionnaires ont répondu qu'ils connaissaient peu les procédures à suivre dans ce domaine.

- En ce qui concerne la période préalable aux accords, certains gestionnaires ignoraient quand il fallait adjuger un contrat plutôt qu'octroyer une subvention/contribution. Cependant, comme pour les questions concernant les S et C, les gestionnaires interrogés ont indiqué se fier à ce sujet sur les agents financiers et administratifs. Onze gestionnaires (39 % de ceux interrogés) ont indiqué se fier à leur agent financier et/ou administratif, pour les conseiller quant à la ligne de conduite à suivre.
- Même si certaines Directions ont organisé des séances d'information pour leurs gestionnaires, il n'y a pas de méthode cohérente ou uniforme pour la diffusion et la communication de l'information sur les S et C. Nous avons observé une variabilité d'une Direction à l'autre, quant à la formation offerte.
- Même si le *Guide du gestionnaire* est destiné à l'ensemble des gestionnaires, le programme " Horizons sciences " a élaboré son propre guide de fonctionnement, pour aider les gestionnaires à préparer des accords de subvention et contribution. Ce document est largement connu, et tous les gestionnaires interrogés qui administraient des accords pour le programme Horizons sciences l'ont mentionné comme étant un manuel de procédures. Cependant, tout en offrant des conseils sur la façon d'ébaucher un accord de S et C (tout comme le *Guide du gestionnaire*), ce document ne fournit aucun processus ni aucune indication sur l'évaluation ou le choix des bénéficiaires, mais présente les critères d'admissibilité des bénéficiaires.

2.1.2 Gestion du processus de S et C et conformité aux exigences

Processus de sélection

Enjeu

Aux termes de la Politique du SCT sur les paiements de transfert, les ministères doivent élaborer des politiques et des procédures afin de veiller à ce qu'une diligence raisonnable soit exercée dans le choix et l'approbation des bénéficiaires de transferts ainsi que dans la gestion et l'administration des programmes. Lorsque les politiques et les procédures ne sont pas claires, le Ministère ne peut avoir l'assurance que les bénéficiaires sont choisis et que les S et C sont approuvées en conformité avec la Politique du SCT sur les paiements de transfert.

Constatations

Connaissance du processus de financement

- En général, le processus de sélection des bénéficiaires et d'octroi des S et C est peu transparent, puisqu'il s'agit majoritairement de S et C directes.
- Alors que certains groupes, tel Horizons sciences, font annuellement la publicité de leurs programmes, d'autres groupes reconduisent automatiquement chaque année les accords de S et C existants. Même si cette façon de faire peut être motivée par le savoir-faire particulier qu'un bénéficiaire peut apporter à une initiative précise, il aurait alors fallu motiver clairement la raison de la reconduction de l'accord. Voici quelques exemples : l'accord de contribution pour le Réseau canadien de l'environnement; l'accord de contribution avec Canards illimités; l'accord de contribution avec l'Institut de la fourrure du Canada.

Sélection

- Même si le guide du programme Horizons sciences n'en faisait pas mention et que cette pratique n'était pas uniformément répandue, nous avons constaté que le programme Horizons sciences avait mis sur pied des comités pour évaluer et choisir les propositions de projet. Cependant, nous n'avons observé aucun autre processus officiel d'octroi, ni aucune indication attestant qu'on avait évalué le risque potentiel associé au choix des bénéficiaires et des projets.
- Durant la vérification, nous avons constaté que chacun des 28 gestionnaires interrogés administre un ou plusieurs accords. Ceux qui en administrent plusieurs ou qui ont déjà l'expérience des paiements de transfert en connaissent mieux les critères de sélection. Même si les recherches spécialisées qui sont souvent financées par le Ministère peuvent justifier l'octroi de contributions directes, EC doit quand même assurer la transparence du processus de sélection (conformément aux exigences de la Politique sur les paiements de transfert), et faire en sorte que les gestionnaires des S et C puissent justifier pourquoi ils ont choisi un organisme en particulier.

Administration des accords

Reddition de comptes

Enjeu

Les conditions approuvées par le Conseil du Trésor pour les catégories de S et C d'Environnement Canada précisent le palier organisationnel habilité à approuver l'accord, selon sa valeur monétaire. Tous les accords que nous avons examinés ont été approuvés à un palier adéquat.

L'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) indique la marche à suivre pour attester que le gouvernement fédéral a effectivement reçu les biens ou services, avant que le paiement soit versé. Un seul dossier ne contenait aucune information quant à l'obtention de cette attestation. Tous les autres dossiers étaient conformes à cette exigence, mais les méthodes employées divergeaient.

Constatations

- Même si les conditions approuvées par le Conseil du Trésor (CT) pour les catégories indiquent quel est le palier d'autorité habilité à approuver une subvention ou une contribution, elles ne précisent pas la forme que cette autorisation doit prendre. Pour cette raison, les accords signés à un palier d'autorité approprié selon les conditions du CT sont considérés comme conformes aux exigences d'approbation. Dans quelques cas, pour des accords signés plus tard dans l'année financière en question, il peut arriver que des formules d'approbation distinctes soient versées au dossier. C'est là le résultat d'améliorations apportées au processus d'administration des S et C et mentionnées dans le *Guide du gestionnaire pour les subventions et contributions*, où l'on exige une approbation distincte (signée au palier approprié) pour conclure un accord relatif à un paiement de transfert.
- Parmi les 54 dossiers examinés qui tombaient dans le champ de notre vérification, il y en avait un où la fourniture de services n'était pas dûment attestée (par la signature d'un employé d'EC attestant de la réception des services). Cependant, le dossier comprenait

des preuves que les conditions de l'entente avaient été satisfaites, et l'omission n'était que de nature procédurale.

- Il importe de souligner que même si tous les dossiers comportant une attestation en vertu de l'article 34 avaient été signés à un palier d'approbation approprié au Ministère, une diversité de méthodes étaient employées. Dans certains cas, il y avait une estampille " article 34 " assortie de signatures, dans d'autres cas la pièce justificative portait une signature et un code financier, et dans d'autres cas encore on trouvait une note de service distincte et signée, expliquant les modalités du paiement. Aucune de ces méthodes n'indique immédiatement que les exigences prévues à l'article 34 ont été comblées.
- En ce qui concerne l'autorisation de paiement requise par l'article 33 pour les pièces justificatives, elle est donnée par lots. Pour confirmer si une pièce justificative en particulier a été approuvée en vertu de l'article 33, il suffit de consulter la base de données financières du Ministère.

Surveillance des projets

Enjeu

Pour la surveillance des projets, il n'existe pas de cadre d'évaluation basé sur le risque. Les gestionnaires n'appliquent pas de méthode uniforme pour surveiller si les projets sont réalisés en conformité avec les conditions de la subvention ou de la contribution, et ils ne consignent pas toujours sur papier qu'une surveillance est exercée.

Constatations

- Durant la phase de réalisation des projets, la surveillance (quand il y en a) est généralement exercée au moyen de conversations téléphoniques, de messages électroniques et de rencontres individuelles. Les gestionnaires versent souvent au dossier une copie des messages électroniques, mais consignent rarement de façon officielle les conversations téléphoniques et les rencontres personnelles.
- Dans le cas des S et C examinées qui relevaient du programme Horizons sciences, les gestionnaires demandent généralement à un mentor de surveiller de loin l'avancement du projet, mais les mentors ne consignent pas leurs observations. Lorsque des questions sérieuses sont discutées et/ou résolues, les gestionnaires de projet ont toutefois précisé qu'ils versaient alors au dossier du projet une note expliquant le problème et la solution apportée.
- La majorité des 28 gestionnaires interviewés estiment que l'examen des rapports d'avancement et des rapports finals constitue une méthode de surveillance suffisante. Habituellement, une surveillance supplémentaire n'est exercée que pour les situations problématiques.
- Il n'y a pas de méthode structurée pour la surveillance des projets dans une optique de risque.

Gestion des dossiers

Enjeu

Au fil du temps, les dossiers des projets ne donnent pas au Ministère l'assurance que toutes les exigences ont été adéquatement satisfaites, ou qu'il y a eu continuité dans la communication du savoir organisationnel et la tenue de dossiers. Par exemple, dans quatre des dossiers examinés, les rapports finals ou intérimaires exigés par l'accord de contribution étaient absents ou n'étaient pas mentionnés.

Constatations

Gestion du savoir

- Dans la majorité des cas, les gestionnaires tiennent leur propre série de dossiers pour l'accord de subvention ou de contribution dont ils sont responsables. Lorsqu'un gestionnaire change de poste, il est souvent difficile de retrouver ses dossiers sur les S et C. Par conséquent, toutes les informations concernant un dossier sont rarement concentrées en un seul endroit.

Documentation incomplète

- Sur les 54 accords échantillonnés, quatre avaient fait l'objet d'un paiement définitif sans que le rapport final ne soit versé au dossier. Dans trois cas, ce rapport final existait mais on avait omis de le verser au dossier ou d'en faire mention. Dans l'autre cas, les rapports intérimaires attestaient que le projet était achevé à 90 % et l'entrevue effectuée avec le gestionnaire responsable avait confirmé que le projet avait été complètement achevé, sans que cela ne soit documenté dans le dossier.

Bonnes pratiques de gestion des dossiers

- Dans la région de l'Atlantique, les dossiers concernant les projets du programme Horizons sciences contenaient une liste de vérification énumérant les informations de base pour le dossier et documentant l'avancement du projet. Cette liste pourrait servir de modèle pour les autres accords de S et C, pour permettre de cerner rapidement l'état d'avancement des projets et les informations à verser au dossier.

Soutien des systèmes financiers

Enjeu

La base de données financières qui existait au Ministère lors de la vérification permettait de distinguer les paiements individuels, mais ne pouvait les regrouper sous l'accord auquel ils étaient rattachés.

Constatations

- Même si les gestionnaires individuels ont une idée du nombre de transferts existant au sein de leur programme, et de la valeur de chaque paiement, la base de données financières du Ministère contient de l'information sur les paiements mais ne peut les regrouper sous les accords dont ils relèvent. Il est donc difficile, avec la base de données, de déterminer exactement le nombre d'accords auxquels le Ministère a participé durant l'année couverte par la vérification.

2.1.3 Arrimage des résultats avec les objectifs du secteur d'activité

Enjeu

Le Ministère peut relier les résultats d'un projet avec les objectifs de sa catégorie, lesquels objectifs doivent favoriser les buts du Ministère. Cependant, faute de liens plus concis entre chaque transfert et les objectifs du programme parent, cette relation ne peut être tracée qu'à un niveau très haut et très général. Le Ministère ne peut pas mesurer clairement la contribution de chaque accord aux objectifs du programme et du secteur d'activité, ce qui l'empêche de déterminer avec un degré raisonnable de certitude la contribution que le financement versé sous ces quatre catégories de S et C apporte aux objectifs globaux du Ministère.

Constatations

La Politique du SCT sur les paiements de transfert oblige les ministères à élaborer des politiques et des procédures sur les S et C, afin d'assurer l'établissement d'un cadre de gestion et de reddition de comptes axé sur les résultats qui comporte des mécanismes appropriés de mesure et de présentation des résultats. Pour demander l'autorisation de financer ses S et C, le Ministère procède par catégories, et les projets candidats doivent répondre aux objectifs généraux d'une catégorie. Cependant, le Ministère se sert de ses quatre secteurs d'activité (Environnement sain; Nature; Prévisions météorologiques et environnementales; Gestion, administration et politiques) comme cadres de responsabilisation et de gestion internes et de rapport externe, et les S et C doivent contribuer aux objectifs de ce cadre aussi bien qu'aux priorités ministérielles⁸.

Absence de lien

Même si la vérification ne visait pas à déterminer si les S et C pour 2000-2001 répondaient aux objectifs des secteurs d'activité ministériels, nous avons quand même vérifié s'il existait, au niveau des accords de S et C, un régime de responsabilisation et de rapport comportant : un lien clair avec les objectifs du secteur d'activité concerné; un cadre de responsabilisation; un système de gestion basé sur les résultats; un mécanisme de rapport.

- Bien qu'il existe au Ministère des processus officiels pour les aspects ci-dessus, nous n'avons observé aucun système ou procédé officiel. En outre, il semble y avoir des lacunes lorsqu'il s'agit d'arrimer les processus de sélection et de rapport aux buts des secteurs d'activité. À l'heure actuelle, Environnement Canada connaît le montant total des dépenses effectuées au titre des S et C, mais aurait de la difficulté à ventiler le nombre de S et C relevant de chaque secteur d'activité, ou à préciser les effets potentiels de ces dépenses sur la concrétisation ou la non-concrétisation des objectifs des secteurs d'activité. Dans les faits, cela entrave la capacité du Ministère à rendre adéquatement compte de son activité au niveau stratégique.

⁸ Rapport sur le rendement d'Environnement Canada pour la période se terminant le 31 mars 2001.

3.0 Conclusion

En général, nous avons constaté que tant le choix des bénéficiaires que des projets est fait en conformité avec les conditions des catégories de S et C, et que les projets donnent les résultats attendus. Nous avons également constaté que de bonnes pratiques administratives sont généralement suivies pour la majorité des accords examinés. En même temps, nous avons observé, chez certains gestionnaires, une méconnaissance et une incompréhension du processus de gestion des S et C qui se traduisent par des lacunes dans certains secteurs du cadre de contrôle de la gestion⁹. Par ailleurs il faut manifestement : offrir davantage d'orientation et de formation et uniformiser les pratiques en ce qui a trait au choix des bénéficiaires et des projets, à l'autorisation des paiements, à la surveillance des projets et à la tenue de dossiers; améliorer la capacité de relier les paiements aux ententes; et arrimer plus visiblement les S et C à l'atteinte des buts et objectifs des programmes et des secteurs d'activité.

⁹ Aux fins de cette vérification, le cadre de contrôle de la gestion comprenait les éléments suivants : compréhension de la politique et des objectifs des S et C; gestion du programme; processus de sélection des S et C; versements et débours; surveillance; vérification et évaluation.

Annexe A - Objectifs, champ et méthodologie de la vérification

Objectif

Cette vérification visait à examiner l'adéquation du cadre ministériel de contrôle de gestion pour les quatre catégories de S et C et à évaluer l'observation, par le Ministère, des politiques et des lois régissant les paiements de transfert.

Portée

À cette fin, nous avons examiné des dossiers et interrogé des gestionnaires responsables des S et C. Notre vérification a couvert environ 15 % des S et C d'EC. Nous avons interrogé des gestionnaires administrant des accords tombant dans chacune des quatre catégories de S et C.

À noter que la majorité des dossiers examinés avaient été mis en train avant la publication de l'actuelle Politique du SCT sur les paiements de transfert, en juin 2000¹⁰. Ainsi, seulement 15 % environ des accords (8 sur 54) ont été évalués en regard des exigences de la nouvelle politique. Voici les principaux changements apportés à la politique par la mise à jour de juin 2000 :

- *Contributions remboursables* – lorsqu'une contribution est versée à une entreprise et vise à lui permettre de faire des profits ou d'augmenter sa valeur, l'entreprise doit rembourser la contribution ou partager les avantages financiers qui en découlent avec le ministère (avec lequel elle a signé l'accord de contribution), en plus d'en partager le risque.
- *Cumul de l'aide* – lorsque la subvention ou la contribution dépasse 100 K\$, le bénéficiaire doit présenter au ministère un énoncé sur les autres sources de financement potentielles.
- *Exécution par une tierce partie* – officialisation de la relation entre les ministères et des entrepreneurs tiers où l'entrepreneur peut administrer, gérer ou exécuter un programme de subvention ou de contribution, mais où le ministère demeure responsable de l'accord de subvention ou de contribution (signature et paiement).

Lorsqu'il y avait lieu (S et C signées avant septembre 2000), la vérification portait sur l'observation de la politique de 1996; cependant, nos recommandations générales quant aux améliorations futures à apporter sont formulées dans l'optique de la nouvelle politique.

¹⁰ Le Conseil du Trésor a autorisé Environnement Canada à ne pas appliquer la nouvelle Politique sur les paiements de transfert (juin 2000) avant septembre 2000; par conséquent, seules les S et C autorisées après septembre 2000 doivent être conformes à la nouvelle politique. La date de signature de l'accord est considérée comme la date d'autorisation.

Annexe B - Liste des accords de contribution examinés

304	Canadian Energy Research Institute	23 600 \$	1996	Oui	Oui
304	Institut international pour le développement durable	200 000 \$	2000	Oui	Oui
302	Institut de la fourrure du Canada	367 000 \$	1996**	Oui	Oui
304	Federation of Ontario Naturalists	8 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Office de conservation de la nature de Grand River	10 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Fondation du patrimoine ontarien	18 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Études d'oiseaux Canada	9 000 \$	1996	Oui	Oui
302	Pacific Northwest National Laboratory	10 000 \$	1996	Oui	Oui
302	Université de Victoria	2 500 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Centre ontarien de l'avancement des techniques écologiques	60 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Institut canadien d'études climatologiques	12 000 \$	2000	Oui	Oui
304	Université de la Colombie-Britannique	12 000 \$	2000	Oui	Oui
304	Université de Calgary	12 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Université York	12 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Université de la Saskatchewan	12 600 \$	1996	Oui	Oui
304	Société canadienne de météorologie et d'océanographie	17 000 \$	2000	Oui	Oui
305	Institut interaméricain de recherches sur les changements à l'échelle du globe	43 988 \$	2000	Oui	Oui
305	Organisation météorologique mondiale	434 964 \$	1996	Oui	Oui
302	Université de Guelph	1 097 000 \$	1996	Oui	Oui
305	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	227 866 \$	S.o.	Non	Oui

⁺ Le Conseil du Trésor a autorisé Environnement Canada à ne pas appliquer la nouvelle Politique sur les paiements de transfert (juin 2000) avant septembre 2000; par conséquent, seules les S et C autorisées après septembre 2000 doivent être conformes à la nouvelle politique. La date de signature de l'accord est considérée comme la date d'autorisation.

^{**} L'accord de contribution ne portait aucune date de signature apparente permettant de savoir s'il avait été signé avant ou après septembre 2000, date d'entrée en vigueur de la clause sur le cumul de l'aide. Aux fins du présent rapport, nous avons considéré que la date de la première pièce justificative constituait la date de signature de l'accord. Par conséquent, l'accord était alors régi par l'ancienne Politique du SCT sur les paiements de transfert (1996), et le cumul de l'aide n'a donc pas été appliqué.

301	Université McMaster	20 000 \$	1996	Oui	Oui
301	Université McGill	100 000 \$	1996	Oui	Oui
301	Caron, Jean-François	11 534 \$	1996	Oui	Oui
305	Université des Nations Unies	590 000 \$	1996	Oui	Oui
304	DM Solutions Group	16 500 \$	1996	Oui	Oui
304	Réseau canadien de l'environnement	600 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Société de transport de l'Outaouais	11 320 \$	2000	Oui	Oui
304	Municipalité d'Ottawa	8 677 \$	1996	Oui	Oui
305	Organisation pour la coopération et le développement économiques	30 000 \$	1996	Oui	Oui
302	Université de la Saskatchewan	250 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Fonds mondial pour la nature (Canada)	11 300 \$	1996	Oui	Oui
304	Forum des politiques publiques	262 252 \$	1996	Oui	Oui
304	Canadian University Press	10 000 \$	1996	Oui	Oui
305	Secrétariat du Programme de protection des milieux marins arctiques	20 000 \$	2000	Oui	Oui
304	Association du bassin versant de la baie de Shédiac	11 225 \$	1996	Oui	Oui
304	Southeast Environment Association	11 225 \$	1996	Oui	Oui
304	Clean Annapolis River Project	11 200 \$	1996	Oui	Oui
304	Conseil pour la conservation du Nouveau-Brunswick	11 225 \$	1996	Oui	Oui
304	Pictou Harbour Environmental Protection Project	3 554 \$	1996	Oui	Oui
304	Ministère des Ressources naturelles de la Nouvelle-Écosse	10 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Université Carleton	12 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Études d'oiseaux Canada	11 400 \$	1996	Oui	Oui
304	Laskeek Bay Conservation Society	11 400 \$	1996	Oui	Oui
304	Observatoire d'oiseaux Beaverhill	12 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Université de la Saskatchewan	62 700 \$	1996	Oui	Oui
304	Canards illimités	10 000 \$	2000	Oui	Oui
304	Institut canadien des bois traités	50 000 \$	1996	Non	Oui
305	Secrétariat international pour la conservation de la faune et de la flore arctiques	21 038 \$	1996	Oui	Oui
304	Université de Guelph	11 400 \$	1996	Non	Oui
304	Université du Nouveau-Brunswick	12 000 \$	1996	Non	Oui
302	Université du Nouveau-Brunswick	12 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Ontario Medical Association	35 000 \$	1996	Oui	Oui
304	Santé Canada	20 000 \$	S.o.	Non	Oui
304	Stonehaven Productions	20 000 \$	2000	Oui	Oui

304	Alliance canadienne des sciences et des technologies de l'environnement	36 000 \$	1996	Oui	Oui
302	Association canadienne des industries de l'environnement	5 000 \$	1996	Oui	Oui