



# **Vérification interne horizontale du cadre de contrôle de la gestion des subventions et des contributions dans les grands ministères et organismes — Phase 1**

Publié : le 2011-00-07

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,  
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2011

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

N<sup>o</sup> de catalogue BT66-48/2011F-PDF  
ISBN : 978-0-660-25576-7

Ce document est disponible sur [Canada.ca](http://Canada.ca), le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé  
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Horizontal Internal Audit of the Grants and Contributions  
Management Control Framework in Large Departments and Agencies— Phase 1



# Vérification interne horizontale du cadre de contrôle de la gestion des subventions et des contributions dans les grands ministères et organismes – Phase 1

---

Mai 2011

## Bureau du contrôleur général

### Table des matières

[Sommaire](#)

[Conformité aux normes professionnelles](#)

[Contexte](#)

[Objectif et portée de la vérification, et approche utilisée](#)

[Objectif et portée](#)

[Approche de vérification](#)

[Constatations détaillées et recommandations](#)

[Première constatation – Cadre de contrôle de la gestion](#)

[Deuxième constatation – Gestion des programmes](#)

[Troisième constatation – Surveillance des bénéficiaires en fonction du risque](#)

[Quatrième constatation – Réforme](#)

[Plans d'action de la direction](#)

[Annexe A – Grands ministères et organismes visés par la vérification, et leurs programmes de subventions et de contributions](#)

[Annexe B – Liens vers les lois, les cadres, les politiques, les directives et les autres instruments d'orientation pertinents](#)

[Annexe C – Objectifs et critères connexes](#)

[Annexe D – Recommandations, par ministère et organisme](#)

[Annexe E – Classement des recommandations en fonction du risque](#)

## Sommaire

L'objectif de la vérification consistait à fournir des assurances quant à l'exécution, en conformité avec la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor (version de 2008), des processus de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle relatifs aux programmes de subventions et de contributions.

### Pourquoi est-ce important?

Le gouvernement du Canada engage des dépenses d'environ 29 milliards de dollars par année<sup>[1]</sup> au titre des subventions et des contributions non législatives. « Les paiements de transfert représentent une grande partie des dépenses du gouvernement du Canada affectant quotidiennement la vie des Canadiens et d'autres personnes dans tous les secteurs de la société. [...] [Les subventions et les contributions] favorisent et sollicitent la mobilisation de ressources et de compétences très diverses de l'extérieur du gouvernement fédéral,

qui facilitent l'atteinte des buts du Canada et qui contribuent à la construction d'une société forte et une nation compétitive, à la fois inclusive et respectueuse des valeurs canadiennes et de la dualité linguistique.»<sup>[2]</sup>

La gestion et l'exécution des programmes de subventions et de contributions font l'objet d'une surveillance étroite de la part du public. Les Canadiens tiennent à ce que ces programmes soient gérés de telle sorte que les bénéficiaires obtiennent un financement approprié et que les résultats escomptés soient atteints. Il doit donc exister un cadre de contrôle de la gestion clairement documenté pour étayer la prise de décisions et assurer la transparence des décisions clés reliées à la gestion des subventions et des contributions.

## Principales constatations

Il appartient à l'équipe de direction de définir les systèmes et les processus devant permettre aux gestionnaires de prendre part à la prise des décisions importantes, de veiller à ce que des systèmes de contrôle soient en place pour atténuer les risques et de surveiller les résultats obtenus dans le cadre des programmes.

Nous n'avons observé aucune lacune systémique en ce qui a trait à la mise en application de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008). Les rôles, les responsabilités et les modalités en matière de rapport que comportent les cadres de contrôle de la gestion dans les grands ministères et organismes (GMO) à l'appui du processus décisionnel sont généralement bien définis et bien communiqués, mais les rôles et les responsabilités des centres d'expertise ministériels ou des services équivalents pourraient être resserrés et mieux communiqués. Cela permettrait d'accroître l'efficacité de ces centres et d'éviter les incohérences et les fonctions faisant double emploi entre les différents secteurs organisationnels exécutant des programmes de subventions et de contributions.

Il faut disposer d'outils pour procéder à la collecte et à l'analyse des données sur les résultats des programmes en cours à l'appui de la prise de décisions en temps opportun, de manière à ce que les GMO soient plus à même de mettre en œuvre leurs stratégies de mesure du rendement et d'assurer que les résultats des programmes sont atteints. On a accordé beaucoup d'attention à la normalisation des modalités de gestion des subventions et des contributions, et les GMO font des progrès. Les centres d'expertise et les services équivalents, à la fois dans les GMO et au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), ont rempli un rôle de chefs de file à cet égard et misent sur de bonnes pratiques, comme des systèmes automatisés contribuant à l'uniformité des pratiques. On a mis en place des processus et des contrôles relativement aux programmes examinés afin d'assurer une promotion à la fois ouverte et accessible des programmes de subventions et de contributions. Des processus de contrôle transparents sont également en place aux fins de supervision de la sélection des bénéficiaires.

Nous avons constaté que la plupart des GMO ont élaboré des stratégies d'évaluation du risque pour déterminer le degré de surveillance et de reddition de comptes requis de la part des bénéficiaires; toutefois, peu de ces GMO avaient mis les dites stratégies en œuvre.

Nous avons également constaté que les GMO ont commencé à prendre des mesures pour se conformer aux exigences faisant suite à la réforme de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008). Les GMO envisagent de recourir à une approche comportant des programmes exécutés et gérés de façon coordonnée et en collaboration, à la fois au sein des organisations et entre organisations. De plus, certains ministères et organismes ont établi et publié des normes de service, mais la plupart des GMO en sont encore aux premières étapes de l'élaboration de stratégies de mise en œuvre générale et de la définition de cibles. Les bénéficiaires sont également mobilisés dans un cadre informel, ce qui leur permet de formuler des commentaires en vue de l'amélioration des programmes.

## Conclusion

Dans l'ensemble, la mise en application de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008) ne soulève aucun problème systémique. Les rôles, les responsabilités et les modalités en matière de rapport sont dans l'ensemble bien définis et communiqués à l'intérieur du cadre de contrôle de la gestion; toutefois, on pourrait renforcer le rôle des centres d'expertise au sein des GMO. Des processus et des contrôles sont en place pour assurer la promotion ouverte et accessible des programmes de subventions et contributions ainsi que la supervision de la sélection des bénéficiaires. Des paramètres de mesure du rendement et des stratégies d'évaluation du risque associé aux bénéficiaires existent, mais ils ne sont pas intégralement mis en œuvre ou ne sont pas appliqués. Des progrès sont réalisés en vue de normaliser les procédures administratives et les nouveaux volets de la *Politique sur les paiements de transfert* découlant de la réforme des subventions et des contributions.

## Conformité aux normes professionnelles

La mission de vérification a été exécutée en conformité avec les *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, qui englobent les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes<sup>[3]</sup>.

**Brian M. Aiken, CIA, CFE**

Contrôleur général adjoint

Secteur de la vérification interne, Bureau du contrôleur général

## Contexte

Les subventions et les contributions constituent des ressources financières accordées par le gouvernement du Canada – sans recevoir en contrepartie de biens, de services ou d'autres actifs – pour appuyer un objectif stratégique ou une priorité.

Les subventions et les contributions constituent pour le gouvernement du Canada un moyen efficace d'atteindre ses objectifs en mobilisant des ressources non gouvernementales, par exemple des organismes à but non lucratif et des installations de recherche privées; il peut ainsi appuyer l'investissement dans la recherche, l'innovation, le développement social et communautaire, les soins de santé, et même des initiatives internationales.

Les programmes de subventions et de contributions du gouvernement du Canada sont régis par la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor et la *Directive sur les paiements de transfert* qui s'y rattache. Aux termes de cette politique, les programmes de subventions et de contributions doivent être gérés de façon intègre, transparente et responsable, en tenant dûment compte des risques. Ils doivent aussi être axés sur les citoyens et être conçus et exécutés de manière à donner des résultats probants dans l'intérêt des Canadiens<sup>[4]</sup>.

Il a toujours été difficile d'en arriver à un juste équilibre entre réglementation et marge de manœuvre lorsqu'il est question de la gestion des programmes de subventions et de contributions. En 2006, le président du Conseil du Trésor a confié à un groupe d'experts indépendant la tâche de « recommander les mesures à prendre pour rendre l'exécution des programmes de subventions et de contributions plus efficace, tout en assurant une plus grande responsabilisation ». Dans son rapport intitulé *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, le Groupe d'experts a fait état du besoin fondamental de modifier la manière dont l'État envisage, conçoit et gère les programmes de subventions et de contributions, de même que les modalités en matière de rapport connexes. Il indiquait aussi que la responsabilisation associée à la gestion de ces programmes pouvait être améliorée en rationalisant les exigences administratives applicables aux bénéficiaires ainsi que l'administration des programmes.

En 2008, pour donner suite aux recommandations du Groupe d'experts indépendant et dans le cadre du *Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions*, de nouvelles exigences ont été incorporées à la *Politique sur les paiements de transfert*. Notamment, cette politique exige que les ministères et les organismes travaillent de concert à rationaliser les exigences des programmes afin d'en rendre l'application plus claire et plus simple, à la fois pour l'État et pour les bénéficiaires éventuels. Elle exige également l'établissement de normes ministérielles de service, tandis que le gouvernement doit communiquer avec les demandeurs afin de recueillir leurs commentaires sur la façon d'améliorer les programmes de subventions et de contributions. La plupart des programmes examinés dans le cadre de cette vérification avaient été approuvés ou continués après l'entrée en vigueur de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008).

Certaines subventions et contributions sont le fait d'exigences législatives ou sont déterminées au moyen de formules. Ces subventions et contributions particulières – appelées « autres paiements de transfert » dans la Politique – n'entraient pas dans le champ de la vérification.

## Objectif et portée de la vérification, et approche utilisée

### Objectif et portée

L'objectif de la vérification consistait à fournir des assurances quant à l'exécution, en conformité avec la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor (version de 2008), des processus de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle relatifs aux programmes de subventions et de contributions.

La vérification a comporté l'examen d'un échantillon de programmes de subventions et de contributions exécutés par de grands ministères et organismes (GMO); la plupart de ces programmes étaient nouveaux ou avaient été continués ou modifiés de manière à être conformes à la *Politique sur les paiements de transfert*<sup>[5]</sup>.

Les critères de vérification et les constatations sont présentés en concordance avec le cycle de vie administrative du processus de gestion des subventions et des contributions relativement à quatre thèmes clés :

- **Cadre de contrôle de la gestion** – Ce cadre définit le rôle de la direction au chapitre de la prise de décisions et de la surveillance des programmes de subventions et de contributions, sans oublier le suivi des résultats en regard des objectifs de chaque programme ainsi que la conception des systèmes et des pratiques permettant de garantir que les processus administratifs font l'objet d'un contrôle adéquat dans une optique de transparence et de responsabilisation.
- **Gestion des programmes** – Ce thème comprend la promotion des programmes, l'évaluation des demandeurs et le processus d'approbation.
- **Surveillance des bénéficiaires en fonction du risque** – Une fois les bénéficiaires choisis dans le cadre d'un programme de contributions, les GMO doivent déterminer le degré de surveillance et les exigences en matière de rapport applicables en fonction du risque associé à chaque bénéficiaire. Les exigences en matière de surveillance et de rapport sont souvent rattachées aux paiements à effectuer dans l'avenir. Les subventions sont des paiements de transfert qui ne sont assortis d'aucune condition; une fois qu'un projet est approuvé, aucune exigence en matière de surveillance ou de rapport ne devrait habituellement plus s'appliquer.
- **Réforme** – Ce thème est rattaché aux progrès accomplis au chapitre des nouvelles exigences incorporées à la *Politique sur les paiements de transfert* (2008) à la suite de la réforme. Les programmes de subventions et de contributions des GMO étant de plus en plus renouvelés et leurs modalités continuées aux termes de cette politique, les GMO se penchent sur les moyens de donner suite aux nouvelles exigences et sur les répercussions que cela aura sur leurs processus opérationnels.

Un échantillon composé de sept GMO a été établi pour la vérification en fonction de facteurs comme les dépenses engagées au titre des subventions et des contributions, la collaboration avec le Centre d'expertise sur les subventions et les contributions du SCT ainsi que la participation à des vérifications horizontales antérieures (la liste des GMO visés par la vérification est présentée à l'annexe A). Les paiements de transfert non législatifs (subventions et contributions) effectués par ces GMO en 2009-2010 ont totalisé environ 13 208 millions de dollars<sup>[6]</sup>, soit 46 % de l'ensemble des dépenses fédérales au titre des subventions et des contributions. Le SCT fait également partie du champ de la vérification, en raison de ses responsabilités à l'égard de la *Politique sur les paiements de transfert*, sans compter son Centre d'expertise sur les subventions et les contributions.

## Approche de vérification

### Planification

À l'étape de la planification de la vérification, nous avons procédé à une analyse du contexte entourant la gestion des programmes de subventions et de contributions afin d'élaborer des critères détaillés. L'analyse a comporté des discussions avec des spécialistes stratégiques du SCT; l'examen des politiques et directives du Conseil du Trésor en matière de paiements de transfert; l'examen du rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions intitulé *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs* et l'examen du *Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions*. Nous avons également rencontré des représentants des GMO ayant déjà mené des vérifications dans ce domaine afin de tirer parti de leur expérience. On trouvera à l'annexe B une liste de lois, de cadres, de politiques, de directives et d'autres instruments d'orientation ayant été utilisés aux fins de cette vérification.

### Examen

Durant la période entre juin 2010 et novembre 2010, les équipes de vérification interne de chaque GMO ont mené un examen minutieux en se fondant sur les critères de vérification exposés à l'annexe C. Cet examen a comporté des entrevues et une revue de la documentation pertinente.

### Rapport

Après avoir validé les constatations de la vérification auprès des GMO participants, nous avons formulé des constatations horizontales à partir des résultats de l'examen détaillé. Une version provisoire du rapport et un résumé des recommandations ont été transmis aux GMO ayant participé à la vérification. Nous avons demandé que soient préparés des plans d'action de la direction afin de donner suite aux constatations et aux recommandations. On trouvera à l'annexe D la liste des recommandations, tandis que l'annexe E présente le classement de ces recommandations en fonction du risque correspondant.

## Constatations détaillées et recommandations

### Première constatation – Cadre de contrôle de la gestion

**Des progrès sont accomplis en vue de l'établissement d'un cadre de contrôle de la gestion normalisé dans les ministères et organismes.**

Nous avons examiné les structures de contrôle de la gestion des programmes de subventions et de contributions dans l'administration publique et au sein des GMO, de manière à évaluer les éventuels problèmes systémiques rattachés à la mise en application de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008) du Conseil du Trésor. Nous avons évalué les rôles et les responsabilités énoncés dans cette politique ainsi que leur application dans le cadre de la gestion des subventions et des contributions. Nous avons également examiné la conception des processus de surveillance et de responsabilisation servant à l'évaluation globale des programmes de subventions et de contributions, y compris l'information obtenue par la direction dans le cadre de ces processus. Enfin, nous avons examiné le cadre de contrôle visant à assurer le respect des exigences en matière de politiques du Conseil du Trésor, dont la normalisation des modalités de gestion des programmes, et le rôle du SCT au chapitre de la diffusion des pratiques exemplaires dans les organisations.

Il appartient au personnel de direction de définir les systèmes et les processus devant permettre aux gestionnaires de prendre part à la prise des décisions importantes, de veiller à ce que des systèmes de contrôle soient en place pour atténuer les risques et de surveiller les résultats obtenus dans le cadre des programmes. Les processus de surveillance et de responsabilisation permettent d'obtenir des renseignements à l'appui de la supervision exercée par la direction, de manière à s'assurer que les programmes se déroulent bien et atteignent leurs objectifs. Les cadres de gestion des programmes aident les organes de gouvernance en faisant en sorte que des contrôles soient en place aux fins du respect des exigences en matière de politiques pangouvernementales et de l'atténuation des autres risques définis.

**Aucune lacune systémique n'a été observée relativement à la mise en application de la *Politique sur les paiements de transfert* au sein des GMO**

Nous n'avons observé aucune lacune systémique en ce qui a trait à la mise en application de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008) dans les GMO. Cette politique est fondée sur des principes et met de l'avant un cadre raisonnable quant aux rôles et aux responsabilités respectifs des organismes centraux et des ministères et organismes. La Politique et la directive connexe prévoient un ensemble de contrôles de base qui devraient être normalisés afin de garantir une gestion des subventions et des contributions qui soit à la fois intègre, transparente et équitable tout en tenant dûment compte des risques. La Politique assure que la haute direction se conforme à des exigences en matière de rapport au regard de la prise des décisions importantes et de la surveillance des résultats obtenus dans le cadre des programmes.

Lorsque des GMO éprouvent des difficultés à mettre en application la *Politique sur les paiements de transfert*, le Centre d'expertise sur les subventions et les contributions du SCT facilite la collaboration entre les organisations afin de mettre en commun de bonnes pratiques et de fournir l'interprétation et l'orientation pouvant être requise.

**Les rôles, les responsabilités et les modalités en matière de rapport sont généralement bien définis et communiqués. Par contre plus d'efforts sont requis.**

La plupart des GMO ont élaboré et mis de l'avant une orientation sur les rôles, les responsabilités et les modalités en matière de rapport se rattachant à la gestion des subventions et aux contributions. Pour faciliter ces activités, une formation a été fournie à la fois aux ministères et à l'administration publique dans son ensemble. Certains GMO ont préparé un document énonçant la vision sous-jacente à leurs programmes de subventions et de contributions, utilisent leur intranet à titre de source centrale d'information et ont recours à la pratique exemplaire consistant à intégrer l'orientation disponible aux systèmes de paiements de transferts. Tous les GMO examinés disposent d'un centre d'expertise ou d'un service de coordination de la gestion des paiements de transfert. Dans la plupart des cas, ces centres remplissent un rôle de premier plan aux fins de la coordination de l'orientation sur la gestion des paiements de transfert. Par contre, dans certains GMO, les rôles et les responsabilités des centres pourraient être améliorés et mieux communiqués, de manière à appuyer l'efficacité des centres et à éviter les incohérences ou les fonctions faisant double emploi entre les différents secteurs organisationnels exécutant des programmes de subventions et de contributions.

**Les GMO ont élaboré des stratégies de mesure du rendement, mais les pratiques de surveillance continue doivent être renforcées**

La plupart des GMO ont élaboré des stratégies de mesure du rendement, de surveillance et d'établissement de rapports relativement à l'atteinte des objectifs de leurs programmes de subventions et de contributions. Le plus souvent, ces stratégies comportent un plan d'évaluation formelle des programmes selon un cycle de cinq ans. On a constaté que, dans le cas de certains des programmes examinés, on n'exerçait pas une surveillance constante du rendement. En outre, certains GMO n'ont pas élaboré d'outils pour faire un suivi uniforme du rendement et ne présentaient pas de données actuelles à la haute direction à l'appui de la gestion des

programmes. De ce fait, les GMO en question ne peuvent garantir de façon constante que leurs programmes de subventions et de contributions atteignent leurs objectifs, étant donné que les décideurs ne reçoivent pas sur une base régulière de renseignements sur le rendement pour pouvoir apporter au besoin des rajustements aux programmes.

### **Les GMO font des progrès au chapitre de la normalisation**

Il est impératif que la direction comprenne les cadres de contrôle en place au sein même de l'organisation afin de s'assurer qu'ils permettent d'atténuer les risques et d'exercer le degré de surveillance nécessaire. Des processus de contrôle administratif normalisés servent à hausser l'efficacité et à renforcer le contrôle, afin d'atténuer les risques, de tenir compte des possibilités qui s'offrent et d'exercer une supervision uniforme et transparente. La plupart des GMO font des progrès au chapitre de la normalisation des activités administratives dans le cadre de leurs programmes de subventions et de contributions, mais le degré d'avancement à cet égard varie d'un organisme à l'autre. La plupart des GMO ont conçu des processus opérationnels communs, notamment des modèles normalisés permettant d'assurer la transparence et la cohérence du processus décisionnel.

Nous avons pris note de deux initiatives ayant une incidence positive sur les activités de normalisation et qui peuvent constituer de bonnes pratiques. D'abord, dans la plupart des GMO ainsi qu'au SCT, un centre d'expertise ou un service équivalent ayant pour tâche d'assurer le recours à une approche uniforme de gestion des subventions et des contributions dans l'ensemble de l'organisation a dirigé les efforts de normalisation. Ensuite, le recours à des systèmes automatisés de paiements de transfert, lorsque des processus opérationnels normalisés peuvent être mis en application et appuyés par des contrôles automatisés, peut aussi être une pratique exemplaire de normalisation qui pourrait être reprise par les GMO ne disposant pas encore de tels systèmes.

### **Recommandations**

1. Les GMO devraient envisager de renforcer les rôles et les responsabilités rattachés aux subventions et aux contributions dans l'ensemble de leur organisation, et de mieux faire connaître les rôles et les responsabilités de leur centre d'expertise sur les subventions et les contributions ou de tout autre service équivalent.
2. Les GMO devraient concevoir les outils nécessaires pour recueillir et analyser de façon continue des renseignements sur le rendement des programmes.

### **Deuxième constatation – Gestion des programmes**

**Des processus et des contrôles sont en place pour assurer une promotion transparente des programmes et faire preuve de diligence raisonnable à l'égard de la sélection des bénéficiaires.**

Nous avons examiné la manière dont est fait la promotion des programmes et la mesure dans laquelle l'information sur les programmes a été rendue publique. Nous avons cherché à voir si les GMO avaient mis en place des structures et des contrôles d'approbation appropriés aux fins de la sélection des bénéficiaires des programmes de subventions et de contributions. Ces structures et contrôles comprennent des outils et des modèles visant à assurer une évaluation équitable et transparente des projets.

Les ministères et organismes font la promotion publique des programmes, ce qui inclut leur description et les critères d'admissibilité et d'évaluation, de sorte que les bénéficiaires admissibles disposent de l'information requise pour que leur demande soit approuvée. Les structures d'approbation font en sorte que la sélection des bénéficiaires et la détermination du degré de financement des projets se fassent de manière équitable et transparente.

### **Les programmes sont assortis d'un processus de promotion ouvert et accessible**

La plupart des GMO font la promotion de leurs programmes au moyen d'un processus ouvert et accessible. En général, ils diffusent une description de leurs programmes, y compris les exigences relatives aux demandes et les critères d'admissibilité, sur leur site Web, au moyen de communiqués de presse ou dans le cadre d'activités de sensibilisation communautaires ou régionales. Certains GMO commencent à examiner la possibilité d'établir une interface électronique avec les bénéficiaires éventuels, ce qui permettrait de présenter les demandes en ligne. L'utilisation d'une telle interface constitue une bonne pratique en ce sens qu'elle contribue à rationaliser le processus de demande pour les bénéficiaires, tandis que l'organisation n'aura pas à entrer de nouveau l'information.

### **Des processus de contrôle de la sélection des bénéficiaires ont été instaurés**



Tous les GMO ont mis en place des processus de contrôle transparents pour superviser la sélection des bénéficiaires. Ces processus peuvent prendre la forme de groupes de travail, de groupes de pairs ou de comités d'examen exerçant une surveillance du processus, sans oublier la division des responsabilités relatives à l'application des processus d'évaluation et d'approbation des demandes. Une bonne pratique parfois en vigueur consiste à aviser les auteurs d'une demande lorsque celle-ci est rejetée.

### **Troisième constatation – Surveillance des bénéficiaires en fonction du risque**

**La surveillance des bénéficiaires en fonction du risque manque parfois d'uniformité.**

Nous avons examiné les stratégies et les processus auxquels ont recours les GMO pour évaluer le risque associé aux bénéficiaires aux fins de l'établissement des exigences en matière de surveillance et de rapport. Nous nous sommes aussi penchés sur la question concernant l'influence que le degré de risque associé à un bénéficiaire pouvait avoir sur les exigences en matière de surveillance et de rapport applicables et si cette évaluation des risques était conforme à la stratégie ou à la méthodologie organisationnelle en la matière.

L'évaluation du risque associé aux bénéficiaires de contributions sert de fondement afin de déterminer le nombre et la fréquence à la fois des activités de surveillance et des rapports pouvant être requis pour s'assurer que les bénéficiaires se conforment aux modalités de financement. L'utilisation des données d'évaluation du risque pour déterminer les exigences de surveillance applicables à un bénéficiaire donné aide à concentrer les ressources, qui ne sont pas illimitées, sur les éléments à risque élevé, de façon à hausser l'efficacité et à alléger le fardeau en matière de surveillance et de rapport pour les bénéficiaires présentant peu de risque. La surveillance et les exigences en matière de rapport sont essentielles si l'on veut s'assurer que les bénéficiaires continuent de se conformer aux modalités de financement et d'atteindre les objectifs des programmes.

#### **Des stratégies d'évaluation du risque lié aux bénéficiaires ont été élaborées mais ne sont pas mises en application**

La plupart des GMO ont élaboré des stratégies d'évaluation du risque lié aux bénéficiaires afin de déterminer le degré de surveillance et les exigences en matière de rapport à prévoir pour chaque bénéficiaire. La plupart également ont amorcé un processus visant à procéder à cette évaluation du risque au moyen d'outils comme des modèles normalisés. Toutefois, en général, le degré de surveillance et les exigences en matière de rapport ne varient pas en fonction du risque évalué. Du coup, les bénéficiaires présentant un risque faible ou moyen assument un fardeau administratif et redditionnel plus lourd que nécessaire. Les GMO pourraient hausser l'efficacité de leurs activités de surveillance des bénéficiaires en appliquant des modalités de surveillance fondées sur le risque. Ils pourraient aussi alléger le fardeau redditionnel des bénéficiaires en veillant à ce que tous les rapports exigés contiennent suffisamment d'information à l'intention des agents de programmes pour assurer la bonne exécution des programmes. Le fait d'évaluer le risque relié aux bénéficiaires afin d'adapter les activités de surveillance et les exigences en matière de rapport peut aider à rationaliser et à rendre plus efficaces les pratiques administratives.

Une bonne pratique observée consiste à utiliser un système automatisé de paiements de transfert pour fournir une orientation au personnel des programmes lors de l'évaluation du risque relié aux bénéficiaires, afin d'assurer l'uniformité et la transparence du processus, puis de déterminer le degré de surveillance et les exigences en matière de rapport à prévoir, cette information étant ensuite transmise par le système avant que soit effectué le versement des contributions.

#### **Recommandation**

3. Les GMO devraient établir les activités de surveillance et les exigences en matière de rapport applicables aux bénéficiaires en fonction des stratégies d'évaluation du risque.

### **Quatrième constatation – Réforme**

**Les GMO ont commencé à prendre des mesures pour se conformer aux exigences découlant de la réforme de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008).**

Nous nous sommes penchés sur les progrès accomplis par les GMO en vue de se conformer aux nouvelles exigences de la *Politique sur les paiements de transfert*. Notamment, nous avons examiné les mesures prises pour collaborer avec d'autres ministères et organismes, pour mettre en œuvre des normes de service aux bénéficiaires et pour mobiliser les bénéficiaires dans le cadre des efforts d'amélioration des programmes de subventions et de contributions. Nous avons aussi étudié le rôle joué par le SCT à titre de leader et d'agent facilitateur auprès des GMO dans le contexte des initiatives de réforme.

La collaboration interorganisationnelle aide les GMO à mettre en commun de bonnes pratiques et à déterminer les bénéficiaires communs, le but étant de réduire le fardeau redditionnel et d'adopter une approche davantage axée sur le citoyen pour ce qui est de la gestion des subventions et des contributions. Cette collaboration englobe l'harmonisation des programmes de paiements de transfert, grâce à la conciliation ou à l'intégration des programmes qui visent des objectifs similaires ou s'adressent aux mêmes bénéficiaires. Une fois établies, les normes de service peuvent être utilisées à titre d'indicateurs de rendement mesurables afin de hausser l'efficacité et d'améliorer l'exécution des programmes. La mobilisation des parties prenantes sert à maintenir la pertinence des programmes de subventions et de contributions ainsi qu'à hausser l'efficacité et l'efficience.

**Certains progrès ont été accomplis sur le plan de la collaboration, mais plus d'efforts sont requis afin de progresser**

La plupart des GMO ont commencé à envisager la possibilité d'opter pour une gestion et des vérifications coordonnées des bénéficiaires à l'intérieur même de leur organisation et avec d'autres fournisseurs de fonds, comme d'autres ministères et organismes fédéraux. La plupart ont aussi commencé à incorporer des modalités similaires à leurs accords avec les bénéficiaires d'un programme à l'autre, le cas échéant. Par l'entremise de la diffusion d'information à travers le gouvernement et en encourageant la standardisation des pratiques administratives, le SCT travaille avec les grands ministères afin d'adresser les objectifs d'harmonisation de la politique et de la réforme.

**La mise en application des normes de service en est encore aux premières étapes**

La plupart des GMO ont élaboré une stratégie de mise en application des normes de service. Certains d'entre eux fixent des cibles à cet égard. Certains aussi ont mis au point des processus ou des systèmes pour faire le suivi de l'examen et de l'approbation des demandes et des bénéficiaires afin de fixer leurs normes de service. Il y a des GMO qui ont commencé à publier des normes de service, ce qui constitue une bonne pratique.

**Les bénéficiaires peuvent formuler des commentaires par des voies informelles ce qui permet d'améliorer les programmes**

La plupart des GMO entretiennent des rapports constants avec les bénéficiaires, que ce soit au moyen de sondages, d'ateliers ou de groupes de réflexion. Parfois, il s'agit de rapports informels pouvant prendre la forme d'un dialogue continu. Les GMO pourraient renforcer ce processus en rendant publiques les mesures prises découlant de la participation des bénéficiaires.

**Plans d'action de la direction**

Les constatations et les recommandations faisant suite à la vérification ont été soumises aux sept GMO visés par la vérification ainsi qu'au SCT en sa qualité d'organisme central. Le Secteur de la vérification interne du Bureau du contrôleur général a demandé à chaque GMO ayant participé à la vérification de présenter un plan d'action de la direction comportant des mesures détaillées.

**Annexe A – Grands ministères et organismes visés par la vérification, et leurs programmes de subventions et de contributions**

Grand ministère ou organisme	Programme
<b>Agriculture et Agroalimentaire Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agri-marketing</li> <li>▪ Programme pour le développement des collectivités</li> <li>▪ Programme d'innovation en matière de bioproduits agricoles (PIBA)</li> <li>▪ Initiative pour un investissement écoagricole dans les biocarburants (IIEB)</li> </ul>
<b>Agence canadienne de développement international</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programme pour la Jordanie</li> <li>▪ Programme pour la Tanzanie</li> <li>▪ Direction générale des partenariats avec les Canadiens / Direction de la croissance économique et de l'environnement</li> </ul>
<b>Santé Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programme d'aide préscolaire aux Autochtones</li> <li>▪ Programme de contribution pour les langues officielles en santé</li> <li>▪ Programme de contributions pour les politiques en matière de soins de santé</li> </ul>
<b>Ressources humaines et Développement des</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programme Nouveaux Horizons pour les aînés (PNHA)</li> </ul>

<b>compétences Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers (PRTCE)</li> <li>▪ Programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA)</li> <li>▪ Programme des affaires du travail liées au commerce international (PATCI)</li> </ul>
<b>Affaires indiennes et du Nord Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) – Grands projets d'immobilisations et Fonds d'infrastructure pour les Premières nations (FIPN) – Grands projets d'immobilisations</li> <li>▪ Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) – Logements</li> </ul>
<b>Ressources naturelles Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fonds pour l'énergie propre</li> <li>▪ Programme d'écologisation des pâtes et papiers</li> <li>▪ Programme Écoénergie pour les biocarburants</li> </ul>
<b>Diversification de l'économie de l'Ouest Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO)</li> <li>▪ Plan d'action économique (Fonds d'adaptation des collectivités et Programme d'Infrastructures de loisirs Canada)</li> <li>▪ Programme de développement des collectivités</li> <li>▪ Programme de prêts et d'investissements</li> </ul>

## Annexe B – Liens vers les lois, les cadres, les politiques, les directives et les autres instruments d'orientation pertinents

- [Loi fédérale sur la responsabilité](#)
- [Loi sur la gestion des finances publiques](#)
- [Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et de contributions](#) (Bureau du vérificateur général du Canada, de concert avec Industrie Canada)
- [Politique sur les paiements de transfert](#)
- [Directive sur les paiements de transfert](#)
- [Des lourdeurs administratives à des résultats clairs](#) (Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral)
- [Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions](#) (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

## Annexe C – Objectifs et critères connexes

L'objectif de la vérification consistait à fournir des assurances quant à l'exécution, en conformité avec la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor (version de 2008), des processus de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle relatifs aux programmes de subventions et de contributions.

<b>Sous-Objectifs</b>	<b>Critères</b>
<b>Les ministères et les organismes ont mis en place des processus de gouvernance et de contrôle efficaces à l'appui de l'exécution des programmes de subventions et de contributions.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les rôles, les responsabilités et les modalités en matière de rapport sont clairement définis et communiqués.</li> <li>▪ Les ministères ont normalisé les processus que comporte leur cadre de contrôle.</li> <li>▪ Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) exerce un leadership et une surveillance et fournit un soutien aux fins de la normalisation des procédures et processus administratifs ainsi que de la mise en commun de bonnes pratiques.</li> </ul>
<b>Les programmes sont gérés avec diligence raisonnable et transparence, en conformité avec les modalités approuvées.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La promotion des programmes et le traitement des demandes se font de façon équitable et accessible.</li> <li>▪ Il existe des processus de contrôle transparents afin d'assurer l'uniformité des évaluations et de l'approbation des demandes dans l'optique de l'atteinte des objectifs des programmes.</li> </ul>
<b>Les ministères et les organismes exercent des activités de contrôle, de surveillance et de supervision fondées sur le risque dans le cadre des programmes de subventions et de contributions.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le degré de surveillance des bénéficiaires est proportionnel au risque associé à ces derniers et est conforme aux modalités du programme.</li> <li>▪ Des processus de surveillance et de rapport sont en place à l'appui de l'examen des programmes et de la stratégie ministérielle de mesure du rendement.</li> </ul>
<b>Les ministères et les organismes commencent à faire des progrès en vue de</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ On mise sur la collaboration au sein des ministères et organismes ainsi qu'entre ministères et organismes en</li> </ul>

**se conformer aux exigences découlant de la réforme des subventions et des contributions.**

vue d'harmoniser les programmes de subventions et de contributions.

- Les ministères et les organismes ont une stratégie de mise en application de normes de service.
- Les bénéficiaires prennent part aux efforts visant à appuyer la transparence, l'innovation et l'amélioration continue.
- Le SCT exerce un leadership et offre un soutien afin de promouvoir et de faciliter la collaboration entre ministères et organismes à l'appui de l'harmonisation des programmes de paiements de transfert dans l'ensemble de l'administration publique.

## Annexe D – Recommandations, par ministère et organisme

### Légende

Abréviation	Définition
<b>AAC</b>	Agriculture et Agroalimentaire Canada
<b>ACDI</b>	Agence canadienne de développement international
<b>SC</b>	Santé Canada
<b>RHDCC</b>	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
<b>AINC</b>	Affaires indiennes et du Nord canadien
<b>RNCan</b>	Ressources naturelles Canada
<b>SCT</b>	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
<b>DEO</b>	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Recommandations	AAC	ACDI	SC	RHDCC	AINC	RNCan	DEO	SCT
<b>1. Les GMO devraient envisager de renforcer les rôles et les responsabilités rattachés aux subventions et aux contributions dans l'ensemble de leur organisation, et mieux faire connaître les rôles et les responsabilités de leur centre d'expertise sur les subventions et les contributions ou autre service équivalent.</b>	Non Applicable	Applicable	Applicable	Non Applicable	Applicable	Non Applicable	Non Applicable	Non Applicable
<b>2. Les GMO devraient concevoir les outils nécessaires pour recueillir et analyser de façon continue des renseignements sur le rendement des programmes.</b>	Applicable	Non Applicable	Non Applicable	Non Applicable	Applicable	Non Applicable	Applicable	Non Applicable
<b>3. Les GMO devraient établir les activités de surveillance et les exigences en matière de rapport applicables aux bénéficiaires en fonction des stratégies</b>	Applicable	Applicable	Non Applicable	Non Applicable	Applicable	Non Applicable	Applicable	Non Applicable

d'évaluation du risque.								
-------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

## Annexe E – Classement des recommandations en fonction du risque

Le tableau qui suit présente les recommandations et leur attribue un ordre de priorité fondé sur le risque (élevé, moyen, faible), en fonction de l'importance relative des recommandations et de la mesure dans laquelle celles-ci reflètent une non-conformité aux politiques du Conseil du Trésor.

### Légende

GMO Grands ministères et organismes

SCT Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Recommandations	Degré de priorité
1. Les GMO devraient envisager de renforcer les rôles et les responsabilités rattachés aux subventions et aux contributions dans l'ensemble de leur organisation, et mieux faire connaître les rôles et les responsabilités de leur centre d'expertise sur les subventions et les contributions ou autre service équivalent. 2. Les GMO devraient concevoir les outils nécessaires pour recueillir et analyser de façon continue des renseignements sur le rendement des programmes. 3. Les GMO devraient établir les activités de surveillance et les exigences en matière de rapport applicables aux bénéficiaires en fonction des stratégies d'évaluation du risque.	Élevé

[1]. *Comptes publics du Canada*, 2009. Ce chiffre correspond à une année normalisée, excluant les fonds affectés dans le cadre du Plan d'action économique.

[2]. *Politique sur les paiements de transfert*, Conseil du Trésor.

[3]. Le Bureau du contrôleur général n'a fait l'objet d'aucune évaluation externe au cours des cinq dernières années, ni d'évaluations internes périodiques de ses activités de vérification interne horizontale qui permettraient de confirmer qu'il observe les normes en question.

[4]. *Politique sur les paiements de transfert*, Conseil du Trésor.

[5]. Les objectifs et les critères de vérification énoncés à l'annexe C s'appliquent aux programmes antérieurs à la promulgation de la *Politique sur les paiements de transfert* (2008), exception faite du dernier objectif touchant la réforme des subventions et des contributions. Aucune recommandation n'a été formulée à l'égard des GMO relativement à cet objectif.

[6]. Les chiffres sur les dépenses ministérielles rattachées aux subventions et aux contributions non législatives sont tirés des *Comptes publics du Canada* de 2009.