



Évaluation des répercussions de la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions par les ministères

Publié : le 2014-00-08

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2014

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

N^o de catalogue BT66-65/2014F-PDF
ISBN : 978-0-660-25679-5

Ce document est disponible sur 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: Assessment of the impact of departmental implementation of
"The Government of Canada Action Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution
Programs"



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Évaluation des répercussions de la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions par les ministères

Rapport de 2013 sur les résultats

Table des matières

[Message du contrôleur général du Canada](#)

[Résumé](#)

[1. Contexte](#)

[L'importance des paiements de transfert](#)

[Historique des examens](#)

[Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions](#)

[Réforme des politiques](#)

[Plans d'action ministériels](#)

[Instruments d'habilitation horizontaux](#)

[2. Évaluation de l'impact des plans d'action ministériels](#)

[Constatations générales](#)

[2.1 Clarté et cohérence des pratiques de financement](#)

[2.2 Accès à l'information sur le financement](#)

[2.3 Exigences relatives aux demandes et aux rapports](#)

[2.4 Normes de service](#)

[2.5 De l'aversion pour le risque à la gestion des risques](#)

[3. En prospective](#)

[4. A propos de l'évaluation de 2013 du rendement des ministères](#)

[Objectif](#)

[Portée et approche](#)

[Critères](#)

[Méthodologie](#)

[Période à l'étude](#)

Message du contrôleur général du Canada

Les programmes de subventions et de contributions (S et C) du gouvernement du Canada financent un large éventail d'activités qui influent sur le quotidien des Canadiennes et des Canadiens dans tous les secteurs de la société. En 2008, en réponse à un certain nombre d'examen indépendants, le gouvernement fédéral a mis en place le *[Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions](#)* (le « Plan d'action ») pour veiller à ce que la gestion des subventions et des contributions soit axée sur les citoyens et les bénéficiaires. Dans le Plan d'action, le gouvernement s'est engagé à accroître l'efficacité en simplifiant les processus, en allégeant le fardeau administratif et redditionnel des bénéficiaires, et en améliorant la participation des intervenants à la conception et à l'exécution des programmes.

À l'automne 2012, le Bureau du vérificateur général du Canada a vérifié si le gouvernement avait mis en œuvre adéquatement son Plan d'action. Il a conclu que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le « Secrétariat ») avait dirigé activement la réforme des S et C, mais qu'il fallait faire davantage pour évaluer pleinement l'impact des activités de réforme. En réponse à cela, en 2013, le Secrétariat a lancé un examen du rendement afin de recueillir de l'information fondée sur les résultats auprès des ministères fédéraux au sujet de l'impact des activités de réforme sur les bénéficiaires et sur les ministères eux-mêmes [1](#). Le présent rapport fait état des résultats de cette évaluation.

Je suis heureux d'annoncer que, d'après ces résultats, le gouvernement a fait d'importants progrès depuis l'annonce du Plan d'action, en 2008. De nos jours, par exemple, l'information sur les possibilités de financement des S et C est plus accessible. Le fardeau administratif des bénéficiaires et des ministères a été allégé grâce à des processus de demande simplifiés et à des réductions concrètes des exigences redditionnelles. Les pratiques de financement sont aussi plus cohérentes à l'échelle du gouvernement. Enfin – et peut-être surtout –, il est clair que le gouvernement délaisse la culture d'aversion pour le risque au profit d'une gestion des risques qui appuie la reddition de comptes et l'obtention de résultats pour les bénéficiaires et pour tous les Canadiens.

Le Secrétariat continuera d'exploiter, avec les ministères, des occasions d'améliorer davantage l'administration des subventions et des contributions, en particulier concernant les normes de service, d'étendre la disponibilité de l'information et des services en ligne, et de réduire le fardeau redditionnel et d'audit des bénéficiaires qui ont conclu de multiples accords de financement.

Je profite de cette occasion pour remercier tous les employés du gouvernement fédéral, la collectivité des bénéficiaires et les intervenants pour leur travail et leur soutien dans la mise en œuvre de ces vastes et importantes réformes. Ces réformes aident à faire en sorte que les programmes de S et C soient axés sur les citoyens et donnent des résultats qui procurent des avantages concrets pour tous les Canadiens.

James Ralston
Contrôleur général du Canada

Résumé

Le présent rapport met en lumière les résultats de l'évaluation de 2013 des progrès réalisés relativement à la mise en œuvre du *Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions* (le « Plan d'action ») de 2008.

En 2012, le vérificateur général du Canada a publié un rapport d'audit sur la question de savoir si le gouvernement fédéral avait mis adéquatement en œuvre les engagements énoncés dans son Plan d'action en augmentant l'efficacité au sein des ministères et en allégeant le fardeau administratif des bénéficiaires.

L'audit a permis de constater que, même si le Plan d'action avait été mis en œuvre de façon adéquate, le gouvernement n'en avait pas encore évalué l'impact sur les ministères et les bénéficiaires. Le vérificateur général a donc recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le « Secrétariat ») renforce ses processus de collecte de renseignements fondés sur les résultats provenant de l'ensemble des ministères fédéraux au sujet de l'impact des activités de réforme. Il recommandait aussi que les résultats de cette évaluation soient rendus publics et soient intégrés à l'examen quinquennal de la [*Politique sur les paiements de transfert*](#).

En réponse à ce rapport, et en collaboration avec les ministères fédéraux, le Secrétariat a lancé, en mai 2013, un outil redditionnel fondé sur les résultats pour recueillir de l'information auprès des ministères dans le but d'évaluer l'impact des activités de réforme sur les processus administratifs des ministères et sur le fardeau administratif des bénéficiaires.

Vingt-trois ministères ont participé à cette autoévaluation. Leurs dépenses au titre des subventions et contributions (S et C) représentent plus de 90 p. 100 du total de ces dépenses à l'échelle du gouvernement du Canada.

L'évaluation visait à déterminer si l'administration et l'exécution des programmes de S et C sont en adéquation avec les résultats escomptés pour les bénéficiaires et les ministères qui sont décrits dans le Plan d'action.

Les résultats sont résumés à la section 2 du présent rapport. Ils confirment que d'importants progrès ont été faits pour moderniser l'administration des programmes de S et C dans les domaines suivants:

- Pratiques de financement;
- Accès à l'information;
- Mobilisation des bénéficiaires;
- Présentation de rapports;
- Gestion des risques.

Les résultats montrent aussi qu'il faut effectuer d'autres travaux au regard des normes de service, de l'utilisation de la technologie, des exigences redditionnelles et de l'audit des bénéficiaires. Le Secrétariat et les ministères prendront des mesures précises pour orienter les travaux additionnels dans ces domaines au cours des prochaines années.

Dans l'immédiat, le Secrétariat continuera de profiter des occasions d'améliorer la politique et les directives pendant tout le cycle de vie des subventions et contributions.

Le Comité des sous-ministres adjoints, composé de sous-ministres adjoints dont les ministères administrent des programmes de S et C, continuera de suivre les progrès. Le Secrétariat compte aussi reprendre l'exercice de rapport ministériel sur le rendement dans deux à trois ans.

1. Contexte

L'importance des paiements de transfert

Les paiements de transfert sont un instrument clé qui permet au gouvernement du Canada de continuer à atteindre ses grands objectifs stratégiques et ils représentent pour une grande part des dépenses publiques. En 2012-2013, le gouvernement du Canada a dépensé quelque 135,5 milliards de dollars en paiements de transfert. La majorité de ces paiements — 101,8 milliards de dollars — devaient obligatoirement être versés à d'autres ordres de gouvernement et à des particuliers et incluaient, par exemple, les dépenses

exigées par la loi. Cependant, une tranche considérable— 33,7 milliards de dollars — était constituée de paiements discrétionnaires pour des dépenses nouvelles ou maintenues par l'intermédiaire de programmes de S et C.

Les projets financés à l'aide de programmes fédéraux de S et C sont variés et ont un impact direct sur les Canadiens, là où ils habitent et travaillent. À titre d'exemple, citons les services de soutien aux nouveaux immigrants, la recherche en santé, les programmes d'emploi et les investissements dans l'exploitation responsable des ressources naturelles. Lorsqu'ils sont bien gérés, les programmes de S et C offrent au gouvernement une façon efficace d'atteindre ses objectifs stratégiques. Les bénéficiaires des fonds gouvernementaux collaborent avec le gouvernement dans la réalisation d'objectifs communs. En général, ces activités favorisent le développement économique et social du Canada et améliorent la qualité de vie des Canadiens.

Les bénéficiaires des subventions et des contributions fédérales comprennent :

- des organisations bénévoles sans but lucratif qui aident à faire en sorte que les collectivités canadiennes sont des endroits où les gens souhaitent vivre et élever leurs enfants;
- des fournisseurs de services qui aident des milliers de personnes à relever des défis dans leur vie, comme les victimes d'actes criminels et les personnes qui ont besoin d'acquérir des compétences ou de suivre une formation professionnelle;
- des petites entreprises et des associations industrielles qui s'efforcent de rendre le Canada plus concurrentiel à l'échelle mondiale;
- les Premières Nations qui fournissent des services essentiels à des collectivités autochtones et favorisent le développement économique;
- des instituts de recherche qui étudient les sources d'énergie propres et les causes des maladies, par exemple;
- des organisations non gouvernementales vouées au développement international;
- d'autres ordres de gouvernement (les provinces, les territoires et les municipalités).

Historique des examens

En 2006, la vérificatrice générale du Canada a publié un rapport sur la gestion des subventions et des contributions par le gouvernement fédéral. Le rapport mettait en

lumière les préoccupations des bénéficiaires à propos du lourd fardeau administratif et financier associé à la présentation de demandes de financement en vertu des programmes et au respect des diverses exigences de ces derniers.

Plus tard la même année, le président du Conseil du Trésor a chargé un groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions de recommander les mesures nécessaires pour rendre l'exécution des programmes de subventions et de contributions plus efficace, tout en assurant une plus grande responsabilisation. Dans son rapport de décembre 2006 intitulé *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, le groupe d'experts reconnaît que certaines exigences redditionnelles sont inutiles, improductives et inutilement complexes et ne servent ni les intérêts du gouvernement, ni ceux des bénéficiaires. Le groupe a constaté que les programmes de S et C sont trop rigides et que le gouvernement a tendance à appliquer une approche unique à tous les bénéficiaires. Le groupe concluait que le gouvernement doit changer en profondeur la façon de comprendre, de concevoir et de gérer les programmes de S et C et d'en rendre compte.

Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions

Le gouvernement a donné suite au rapport du groupe d'experts en mai 2008. Dans son rapport intitulé *Le Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions*, il a annoncé son intention de produire des résultats à court terme et à long terme au moyen de réformes durables qui se traduiraient par des processus simplifiés et par des responsabilités renforcées. Le gouvernement a expliqué dans son Plan d'action comment il comptait améliorer la gestion et les résultats des programmes de S et C.

Le Plan d'action comportait trois volets : la réforme des politiques, les plans d'action ministériels et les instruments d'habilitation horizontaux.

Réforme des politiques

Afin de jeter les bases qui s'imposaient, la *Politique sur les paiements de transfert* a été renouvelée en 2008. Dans leur version à jour, la politique et ses directives et lignes directrices connexes ont :

- précisé les responsabilités et simplifié l'administration des S et C;

- mis en place un nouveau régime qui tient compte des risques, est centré sur les citoyens et les bénéficiaires, et établit des exigences de rendement claires;
- donné plus de latitude aux ministères pour gérer les programmes de paiements de transfert en fonction du niveau de risque associé aux programmes, aux projets et aux bénéficiaires.

La mise en œuvre par les ministères de la version mise à jour de la politique a débouché sur une toute nouvelle façon de faire pour le gouvernement du Canada. Grâce aux activités de sensibilisation du Secrétariat, les exigences de la politique et la nouvelle marge de manœuvre sont de mieux en mieux comprises par les ministères et sont progressivement intégrées à la gestion de leurs programmes de paiements de transfert.

L'évaluation du rendement des ministères de 2013 coïncide avec l'examen administratif quinquennal de la *Politique sur les paiements de transfert*, qui a débuté au printemps 2013. Dans sa réponse au rapport du vérificateur général du Canada de l'automne 2012, le Secrétariat s'est engagé à utiliser les résultats des évaluations pour étayer cet examen de la politique.

Plans d'action ministériels

Les ministères ont mis en œuvre les nouvelles exigences de la politique à l'aide de plans d'action ministériels. Les plans individuels comportaient des points d'intérêt communs adaptés à la situation particulière du chaque ministère :

- simplifier les programmes et les accords de financement;
- rationaliser le processus de demande;
- instaurer des pratiques souples de gestion des risques;
- établir des normes de service
- recenser et mettre en place des pratiques exemplaires;
- améliorer l'accès à l'information grâce à la technologie;
- accroître la mobilisation des intervenants.

La section 2 du présent rapport présente les résultats détaillés obtenus par les ministères dans l'exécution de leurs plans d'action.

Instruments d'habilitation horizontaux

Il fallait faire preuve d'un leadership soutenu pour orienter le changement dans un domaine aussi vaste et complexe que celui des subventions et des contributions. Depuis 2008, le Secrétariat a joué ce rôle en coordonnant la mise en œuvre des réformes stratégiques des **S et C** à l'échelle du gouvernement du Canada. Un Centre d'expertise

sur les paiements de transfert a été mis sur pied pour servir d'instrument d'habilitation horizontal permettant de surmonter les obstacles à la réforme. Le Centre a dirigé le recensement et la promotion de la mise en commun de pratiques exemplaires, de même que l'intégration de la reddition de comptes à l'égard des résultats à l'échelle du gouvernement. De plus, le Comité des sous-ministres adjoints, formé de représentants de 23 ministères fédéraux, s'est réuni périodiquement afin de diriger la mise en œuvre et de suivre les progrès.

2. Évaluation de l'impact des plans d'action ministériels

Constatations générales

On constate de nets progrès dans les domaines suivants au chapitre de l'administration des subventions et des contributions :

- pratiques de financement plus claires et plus cohérentes;
- meilleur accès à l'information sur le financement disponible et la participation des intervenants;
- application simplifiée des exigences de demande et de reddition de comptes grâce à des approches fondées sur les risques;
- gestion modernisée des risques.

En revanche, les résultats montrent aussi qu'il faut rendre l'expérience des bénéficiaires plus uniforme à l'échelle du gouvernement en instaurant des normes de S et C et en continuant d'enrichir l'information et les services disponibles en ligne. Il est également possible de rationaliser davantage les obligations redditionnelles et les audits des bénéficiaires qui ont conclu de multiples accords de financement.

Les sections 2.1 à 2.5 du présent rapport font état des résultats de l'évaluation et donnent des exemples de travaux de différents ministères. Ces exemples sont représentatifs de résultats similaires obtenus par d'autres ministères où la mise en œuvre est bien amorcée.

En présentant leurs résultats, les ministères ont souligné que le Plan d'action pour la réduction du déficit, qui faisait partie du budget fédéral de 2012, a modifié le cadre opérationnel. Certaines initiatives n'ont donc pas été réalisées comme prévu. Le Secrétariat et les ministères collaboreront pour prendre des mesures ciblées pour aller de l'avant dans des domaines comme la mise en œuvre de normes de service. Les progrès

feront l'objet d'un suivi, et le Secrétariat compte reprendre l'exercice de rapport sur le rendement d'ici deux à trois ans.

2.1 Clarté et cohérence des pratiques de financement

Les demandeurs de S et C étaient souvent frustrés par les processus très différents d'un programme – et d'un ministère – à l'autre. Selon le Plan d'action, les programmes doivent être plus cohérents et mieux intégrés.

Résultats obtenus

Ententes pluriannuelles

Auparavant, les projets pluriannuels ne bénéficiaient pas d'un financement pluriannuel. Les demandeurs devaient solliciter du financement chaque année, même s'il était évident dès le départ qu'un projet mettrait plusieurs années à donner des résultats. Cela s'est souvent traduit par des interruptions de service, la mise à pied temporaire d'agents de projets et des frais d'administration plus élevés tandis que les organisations bénéficiaires attendaient que le financement soit renouvelé.

Parmi les ministères évalués, 90 p. 100 utilisent maintenant à grande échelle des ententes de financement pluriannuelles qui tiennent compte des facteurs de risque appropriés et des antécédents du bénéficiaire. Cette pratique a fait baisser les coûts des ministères et des bénéficiaires qui sont associés au renouvellement des demandes pour les projets pluriannuels.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a mis au point un outil pour évaluer la durée appropriée des ententes de financement. Le profil de risque des demandeurs peut être coté très faible, faible, moyen ou élevé. L'outil d'évaluation des risques du Ministère présente les options de durée des ententes pluriannuelles, qui peuvent atteindre dix ans, pour les bénéficiaires à très faible risque. Cette approche a aidé à stabiliser le financement des organisations autochtones qui appuient le développement économique et fournissent d'importants services communautaires.

Ententes de financement normalisées

En 2008, les dispositions des ententes de financement n'étaient guère – voire pas – normalisées, même dans le cas de programmes relevant du même ministère, de sorte

que l'administration et la surveillance des S et C étaient plus complexes que nécessaire pour les bénéficiaires et les administrateurs.

De nos jours, les ententes ministérielles de financement sont largement normalisées. Plus de 90 p. 100 des ministères évalués font état d'une mise en œuvre poussée ou intégrale. Les gestionnaires ont accès à des outils de pratiques exemplaires qui concilient la normalisation nécessaire et les exigences en matière de responsabilisation et de contrôle.

Transports Canada et Infrastructure Canada collaborent depuis plusieurs années afin de mettre au point un gabarit commun de demande de financement pour les projets d'infrastructure. Ensemble, ces deux ministères ont élaboré une approche commune pour la gestion des ententes, et ils ont récemment harmonisé les approches d'évaluation et d'atténuation des risques. Cette collaboration devrait rendre les processus plus efficaces, alléger le fardeau administratif des bénéficiaires et des deux ministères, accélérer la conclusion des ententes, et rehausser la clarté et l'uniformité des pratiques de financement des deux ministères.

Rapports consolidés

Les études indépendantes antérieures des subventions et des contributions ont recensé des exigences redditionnelles excessives et souvent redondantes. Les bénéficiaires et les ministères soutenaient que les exigences redditionnelles devaient être consolidées afin d'alléger le fardeau, surtout pour les bénéficiaires ayant conclu de multiples ententes.

La reddition de comptes a été rationalisée dans le cas des ententes individuelles; par contre, la consolidation des rapports des bénéficiaires ayant plusieurs projets a peu progressé. Seule une minorité de ministères évalués (13 p. 100) font état de progrès significatifs. Dans la grande majorité des cas, la mise en œuvre des rapports consolidés est minime. Il faut manifestement faire plus, quoique certaines réalisations montrent les bienfaits d'une meilleure consolidation des rapports.

Les obligations redditionnelles à l'égard du financement accordé à la communauté de la Première Nation de Mashteuiatsh du Québec ont été réduites de près de 56 p. 100 depuis 2008. La communauté signe maintenant une entente quinquennale et produit un rapport annuel consolidé sur les résultats ainsi qu'un rapport commun présentant des états financiers vérifiés, répondant du coup aux exigences redditionnelles de quatre ministères fédéraux. Une nouvelle entente

interministérielle permet à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada de faire fonction de guichet unique afin de verser un seul paiement consolidé à la communauté.

Formulaires de demande et traitement normalisés

L'absence de normalisation en matière de remboursement des frais d'administration des bénéficiaires a donné lieu à des pratiques incohérentes au sein des ministères et d'un ministère à l'autre. Plus particulièrement, il y a confusion à propos des dépenses directes et indirectes qui sont remboursables, ce qui impose un fardeau administratif inutile aux ministères et aux organisations bénéficiaires.

Depuis 2008, les pratiques de remboursement ont substantiellement évolué avec l'élaboration et la mise en commun de pratiques exemplaires. Parmi les ministères évalués, 70 p. 100 ont doté la plupart de leurs programmes de formulaires de demande et de méthodes de paiement communs. Les catégories de coûts indiquées dans les ententes de financement ont été rationalisées, et les bénéficiaires disposent maintenant d'une latitude appropriée pour virer les ressources entre les catégories. Des options simplifiées de paiement des dépenses admissibles, comme des approches à taux fixe, ont été normalisées pour la plupart des programmes. Ensemble, ces mesures ont nettement allégé le fardeau redditionnel et accru l'efficacité du traitement des paiements.

Pratiques de financement : prochaines étapes

Le gouvernement du Canada a instauré des améliorations systémiques grâce à la mise en commun continue de pratiques exemplaires et à des innovations réussies. Les premiers projets pilotes d'approches interministérielles, comme le recours à des ententes uniques et la consolidation des rapports pour les bénéficiaires communs, ont démontré que l'on pouvait réduire davantage le fardeau redditionnel des bénéficiaires. Le Secrétariat continuera de soutenir les efforts interministériels conçus pour rendre les pratiques de financement plus cohérentes. La normalisation et l'harmonisation des pratiques de financement à l'échelle du gouvernement exigent une vision à long terme. Le Secrétariat mobilisera les ministères, par le biais d'un comité interministériel de sous-ministres adjoints, afin de trouver d'autres possibilités pour consolider et rationaliser davantage l'exécution des programmes de S et C à l'échelle du gouvernement.

2.2 Accès à l'information sur le financement

Autrefois, la plupart des programmes étaient administrés séparément les uns des autres et l'information à leur sujet était rarement échangée, même à l'intérieur d'un ministère donné. Les demandeurs potentiels ignoraient souvent l'existence des programmes ou avaient de la difficulté à trouver de l'information pour déterminer s'ils y étaient admissibles. Les demandeurs de S et C soutenaient depuis longtemps que l'information sur les programmes est morcelée et difficilement accessible.

Résultats obtenus

Meilleur accès à de l'information simplifiée

Il est maintenant beaucoup plus facile d'obtenir des renseignements au sujet des programmes et des possibilités de financement. L'information sur les demandes a été consolidée dans une large mesure sur les sites Web de 82 p. 100 des ministères évalués. De nouveaux outils, y compris des publications rédigées dans un langage clair, ont été créés pour aider les demandeurs à comprendre les programmes de S et C et à y accéder dans 78 p. 100 des ministères. Voici quelques exemples :

- des pages Web centralisées et des portails propres aux divers ministères servent maintenant de guichets uniques qui fournissent des renseignements à jour, conviviaux et axés sur les bénéficiaires à propos des programmes de S et C;
- des outils en ligne consultables aident maintenant les demandeurs à s'y retrouver parmi les options de financement disponibles, réduisant ainsi le temps et l'effort qu'ils doivent consacrer à la recherche des possibilités;
- des plateformes Web centralisées permettent aux bénéficiaires d'établir un compte protégé en ligne grâce auquel ils peuvent demander du financement et gérer activement leurs projets, éliminant ainsi la collecte de renseignements en double et redondants;
- les médias sociaux sont utilisés pour faire connaître de façon rentable les possibilités de financement;
- la plupart des ministères proposent maintenant le dépôt direct pour verser plus rapidement les fonds approuvés.

Les clients de **Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC-Q)** peuvent s'inscrire afin d'avoir accès à distance aux communiqués, aux bulletins électroniques et aux avis aux médias. On utilise Twitter et le fil de presse RSS pour fournir l'information aux clients en temps réel. DEC-Q a aussi lancé un site Web pilote qui permet aux demandeurs de soumettre une demande par voie électronique pour certains programmes, ce qui en accélère nettement le traitement.

Mobilisation des demandeurs et des bénéficiaires

Par le passé, on estimait que les clients des programmes n'avaient pas à contribuer de façon importante pour s'assurer que les programmes de paiements de transfert soient conçus, mis en œuvre et gérés de façon équitable, accessible et efficace pour toutes les parties concernées.

De nos jours, les ministères investissent dans l'établissement et le maintien de liens avec les intervenants. Ainsi, parmi les 23 ministères fédéraux visés par l'évaluation :

- 21 renseignent périodiquement les bénéficiaires et les demandeurs à propos de leurs programmes et processus de S et C;
- 19 recueillent des renseignements et des opinions auprès des intervenants lors du développement de décisions relatives aux politiques ou aux programmes;
- 14 expliquent aux bénéficiaires de quelle façon leurs points de vue ont été pris en compte pour la prise de décisions.

En 2012-2013, **Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)** a mis sur pied un groupe de travail commun gouvernement-secteur communautaire pour examiner les problèmes de mise en œuvre et proposer des améliorations à son Programme d'établissement. Des consultations ont aussi été menées sur les éléments importants du programme. De plus, lors de l'élaboration du Programme de reconnaissance historique pour les communautés, en 2008, des comités consultatifs regroupant des représentants des communautés chinoise, italienne, sud-asiatique, juive et ukrainienne ont été créés pour aider CIC à faire la promotion de son programme et à évaluer les demandes. C'est ainsi que la conception du programme a été améliorée pour veiller à ce que la prestation des services soit efficace et axée sur les citoyens.

Accès à l'information : prochaines étapes

Plusieurs ministères ont entrepris des travaux pour renforcer la prestation en ligne des services de S et C. L'expansion prévue permettra aux clients de faire des demandes et présenter des rapports en utilisant des renseignements entrés antérieurement, de vérifier le statut de leur demande et demandes de paiement, et enfin de gérer leur profil et leurs renseignements de base. Ces activités en ligne seront appuyées par un usage amélioré des technologies. Tout particulièrement, le Secrétariat travaille actuellement à aider les

ministères à adopter des outils et systèmes opérationnels communs qui permettront de renforcer l'efficacité et l'efficacités des activités d'administration et de gestion des programmes de S et C. Les ministères continueront aussi de faire appel aux demandeurs et aux bénéficiaires, comme l'exige la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor, pour trouver des solutions aux problèmes liés au fardeau administratif, et pour veiller à ce que l'administration des subventions et des contributions soit transparente et axée sur les citoyens.

2.3 Exigences relatives aux demandes et aux rapports

Autrefois, les bénéficiaires se disaient frustrés par de fastidieuses exigences redditionnelles et par des pratiques administratives incohérentes et imprévisibles. Le gouvernement reconnaît qu'il doit exercer un certain niveau de supervision et de diligence raisonnable, et que l'application de responsabilités plus claires et l'obtention de résultats exigent des règles raisonnables fondées sur les risques, et non une approche unique assortie de lourds processus administratifs.

Résultats obtenus

Processus de demande

En 2008, les processus ministériels régissant les demandes de subventions et de contributions étaient très variables, et souvent trop complexes, flous et inutilement longs. Le Plan d'action a mis les ministères au défi d'agir dès maintenant pour simplifier ces processus et les rendre plus transparents en réduisant le nombre d'étapes, en faisant un usage accru de formulaires communs, en simplifiant les exigences en matière d'information et en recourant aux technologies électroniques pour le dépôt des demandes et les communications de suivi.

Aujourd'hui, 74 p. 100 des ministères évalués ont simplifié le processus de demande de la plupart de leurs programmes de S et C.

La plupart (87 p. 100) des ministères calibrent maintenant les exigences de la plupart de leurs programmes en fonction de la cote de risque des demandeurs, et 78 p. 100 utilisent un formulaire de demande simplifié pour leurs programmes à faible risque. Certains ministères ont aussi allégé davantage le fardeau administratif en évaluant au préalable l'admissibilité des demandeurs. Ceux qui respectent les critères de ce premier contrôle sont ensuite invités à soumettre une demande officielle.

Agriculture et Agroalimentaire Canada a réduit les autorisations des 28 programmes à 3 et les a dotés d'une seule trousse de demande simplifiée et d'un processus administratif commun. Un examen exhaustif de l'information requise a permis de réduire de moitié la longueur du formulaire de demande et d'alléger le fardeau administratif des demandeurs.

Exigences redditionnelles

De nombreux examens antérieurs des programmes de S et C ont mis à jour des exigences redditionnelles excessives et souvent redondantes. Le Plan d'action a mis les ministères au défi de rationaliser ces exigences pour veiller à ce qu'elles soient axées sur les risques et réduisent au minimum le dédoublement des efforts.

Des pratiques exemplaires et des outils ont été mis au point pour s'assurer que la surveillance, la production de rapports et l'audit reflètent les risques particuliers du programme, le niveau de financement en fonction des frais d'administration et le profil de risque du bénéficiaire. La plupart (78 p. 100) des ministères évalués adaptent maintenant leurs activités permanentes de suivi et de supervision pour veiller à ce que les obligations redditionnelles des bénéficiaires soient proportionnelles à la cote de risque du bénéficiaire et du projet en cause. Dans bien des cas, ces renseignements sont communiqués au bénéficiaire, ce qui rend la supervision plus transparente.

De nombreux ministères ont maintenant entrepris de mieux coordonner et de rationaliser les exigences redditionnelles entre les programmes. Certains ministères utilisent aussi mieux l'information recueillie précédemment en facilitant l'accès des gestionnaires de programmes aux renseignements fournis pour un autre programme, éliminant ainsi le dédoublement des demandes soumises aux bénéficiaires. Des travaux sont également en cours pour permettre l'échange de renseignements entre ministères. Tel qu'il est indiqué précédemment, cette approche est déjà utilisée lorsqu'un même projet est financé par plus d'un ministère.

Industrie Canada applique un cadre intégré de gestion des risques à tous ses programmes de S et C pour évaluer le niveau de risque, lequel est mesuré tout au long du cycle de vie des projets, afin de déterminer l'ampleur du suivi ministériel et des obligations redditionnelles du bénéficiaire.

Audits des bénéficiaires

Les bénéficiaires ont souvent critiqué le fardeau d'audit. Bien que les audits soient importants pour évaluer la conformité avec les exigences en matière de financement, leur tenue peut perturber les activités courantes de l'organisation bénéficiaire et être coûteuse. Une meilleure coordination de l'audit des bénéficiaires pour de multiples projets et programmes, au sein des ministères et entre ces derniers, et le recours à l'évaluation des risques pour déterminer le bien-fondé de l'audit des bénéficiaires ont nettement contribué à la modernisation du processus d'audit des S et C. La plupart (83 p. 100) des ministères évalués veillent maintenant à utiliser les cotes de risque afin de justifier la tenue d'un audit dans les locaux du bénéficiaire pour la majorité de leurs programmes.

Même si la consolidation des audits de bénéficiaires ayant plusieurs projets a progressé, il faut faire davantage pour s'assurer que tous les ministères où les bénéficiaires participent à des projets multiples qui sont financés par différents programmes recourent à la planification intégrée des audits.

Citoyenneté et Immigration Canada utilise un Modèle d'évaluation du risque en financement (MERE), lequel combine une évaluation de la viabilité financière, une analyse des ratios financiers et des indicateurs de programme pertinents en vue de déterminer un niveau de risque et une stratégie d'atténuation des risques pour chaque projet. Dans ce modèle, les audits de conformité sont obligatoires pour les projets dont le niveau de risque et l'importance monétaire sont élevés; ils sont recommandés pour les projets dont le niveau de risque et l'importance monétaire sont moyens à élevés; et ils sont facultatifs pour les projets affichant tout autre niveau de risque à moins que le suivi ne mette à jour des irrégularités ou un manque de conformité. Cela devrait alléger le fardeau d'audit des bénéficiaires.

Demandes et rapports : prochaines étapes

Le Plan d'action visait à alléger le fardeau associé aux demandes de subventions et de contributions et à la présentation de rapports, de manière à réduire les tâches administratives et les coûts imposés au gouvernement fédéral et aux bénéficiaires. Les conclusions indiquent que, pour l'essentiel, cela a été fait.

Les ministères continueront de pousser plus loin les progrès significatifs réalisés depuis 2008 au plan de la rationalisation et de la simplification des processus de demande et des exigences redditionnelles en instaurant à plus grande échelle des approches redditionnelles communes et coordonnées au sein des ministères et entre ces derniers.

Des pratiques exemplaires ont été élaborées à l'appui de la planification intégrée afin de soumettre à un seul audit les bénéficiaires de plusieurs programmes de **S et C**. Ces pratiques constitueront le fondement d'ateliers interministériels qui seront donnés en 2014-2015 afin de pousser plus loin la consolidation des audits de bénéficiaires. Des travaux préliminaires ciblent aussi les façons appropriées de collaborer avec d'autres administrations pour réaliser les objectifs d'audit tout en évitant le double emploi ainsi que les lourdeurs et les coûts inutiles.

2.4 Normes de service

Les demandeurs et les bénéficiaires des programmes de **S et C** ont souvent critiqué le manque d'information au sujet du calendrier des décisions clé du processus de financement, la lenteur des décisions de financement, de même que les délais de conclusion des ententes et de versement des paiements. Les gestionnaires de programmes fédéraux ont souscrit à ces critiques.

Résultats obtenus

Pratiques exemplaires des normes de service

Les intervenants réclamaient vivement des normes de service claires pour tous les programmes de **S et C** afin que la prestation de services repose sur une approche axée sur les clients. Sans normes de service cohérentes, il est difficile de mesurer la qualité du service fourni, d'en rendre compte, ou de corriger efficacement les problèmes de prestation des services.

En dépit des progrès réalisés, il est évident qu'il faut aller plus loin. Seule une minorité de ministères disent avoir mis en place un jeu complet de normes de service à l'égard des subventions et des contributions.

Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec, Patrimoine canadien, Justice Canada, le Conseil national de recherches du Canada et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada ont mis en place un jeu de normes de service dans les domaines suivants :

- accusés de réception des demandes de financement;
- communication des décisions de financement; et
- versement des paiements aux bénéficiaires.

Les premiers résultats montrent que les bénéficiaires sont plus satisfaits de la qualité des services qui leur sont fournis.

Normes de service: prochaines étapes

Les ministères continueront d'instaurer des normes de service, conformément à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor. Des consignes précises ont été élaborées et communiquées aux ministères pour faciliter la mise en œuvre de normes de service pour les subventions et les contributions. Une trousse de pratiques exemplaires, lancée par le Secrétariat en 2013, servira de fondement à un atelier interministériel qui sera donné en 2014. L'accent sera mis sur une norme cohérente de prestation des services de S et C partout au Canada. Au cours des trois prochaines années, le Secrétariat suivra les progrès réalisés par les ministères par l'entremise de leur reddition de comptes en lien avec l'exercice annuel du Cadre de responsabilisation de gestion.

2.5 De l'aversion pour le risque à la gestion des risques

On déplorait souvent que l'ancien cadre stratégique des subventions et des contributions était trop rigide et que les ministères appliquaient une seule approche aux programmes de gestion des risques et aux ententes de financement. Même si l'ancien cadre stratégique comportait une certaine latitude dans l'établissement des obligations redditionnelles et de suivi des bénéficiaires, il n'y avait guère d'intérêt à adopter des approches fondées sur les risques qui maintiendraient un meilleur équilibre entre la supervision et la souplesse et qui contribueraient à de meilleurs résultats, ni de consignes à cet effet.

Résultats obtenus

Méthodes souples de gestion des risques

Les ministères avaient tendance à appliquer leur expérience connexe aux programmes et aux bénéficiaires à risque élevé à l'ensemble de leurs programmes et bénéficiaires, d'où une culture d'aversion systématique pour le risque, même à l'endroit des demandeurs et des bénéficiaires très peu à risque et aux capacités élevées.

Depuis 2008, tous les ministères ont adopté de nouvelles approches face à la gestion des risques. Ainsi, parmi les 23 ministères fédéraux visés par l'évaluation :

- 22 évaluent et notent les risques pour les projets et les bénéficiaires en fonction de la nature et de la complexité des projets, du montant du financement, ainsi que des antécédents et de la capacité du bénéficiaire;
- 18 utilisent les résultats des évaluations pour adapter la surveillance et les exigences redditionnelles;
- Les obligations redditionnelles des bénéficiaires à faible risque ont été réduites, ce qui a contribué à une diminution de 32 p. 100 du nombre de rapports exigés des bénéficiaires depuis 2008;
- 21 vérifient régulièrement l'exactitude de l'évaluation des risques appliquée aux projets et aux bénéficiaires;
- 19 utilisent les cotes de risque pour cibler les audits sur place lorsque cela est jugé nécessaire.

Le Secrétariat a récemment diffusé des consignes supplémentaires sur la nécessité d'avoir une fonction d'examen et de remise en question des évaluations initiales des risques, y compris pour les ententes de contribution pluriannuelles, pour assurer la surveillance adéquate des projets et des bénéficiaires à haut risque. Cela rejoint l'engagement pris par le Secrétariat pour renforcer les consignes dans ce domaine en réponse au rapport du vérificateur général du Canada de l'automne 2012.

Emploi et Développement social Canada emploie un outil d'évaluation, de gestion et d'atténuation des risques pour évaluer et gérer de façon stratégique les risques liés au bénéficiaire et au projet. Les risques sont notés à l'aide d'une combinaison préétablie de facteurs de risque. Les notes attribuées aux risques servent à déterminer les activités d'atténuation qui conviennent, y compris les obligations redditionnelles des bénéficiaires, la fréquence des paiements et les activités de suivi. Les facteurs qui contribuent à la cote de risque sont examinés tout au long du cycle de vie de chaque projet pour veiller à ce que le niveau de surveillance du projet demeure approprié. Cela s'est traduit par une baisse significative du nombre de transactions et de rapports requis pour les projets à faible ou moyen risque. Le ministère peut ainsi se concentrer sur les domaines à risque plus élevé.

Gestion des risques : prochaines étapes

Les obligations administratives et redditionnelles à l'égard des demandeurs et des bénéficiaires correspondent maintenant davantage aux risques connexes. Certains risques de programmes et de projet sont recensés, notés et gérés de manière efficace

pour rationaliser les obligations redditionnelles lorsque les risques sont faibles. Les ministères continueront de surveiller et d'alléger le fardeau redditionnel des programmes, des bénéficiaires et des projets à faible risque pour que l'on puisse concentrer les efforts et les ressources sur les domaines où les risques sont les plus élevés.

Les cotes de risque sont essentielles pour surveiller et gérer adéquatement les S et C. Dans le cadre de la prochaine évaluation des programmes de S et C, le Secrétariat examinera la fonction d'examen et d'analyse critique mise en place par les ministères pour l'évaluation des risques.

3. En prospective

L'examen du rendement des ministères qui administrent plus de 90 p. 100 du financement des S et C et du rapport du vérificateur général de 2012 confirme que des progrès significatifs ont été faits au cours des cinq ans qui ont suivi le lancement du Plan d'action.

L'administration des S et C a été modernisée, ce qui a eu pour effet de réduire le fardeau des demandeurs et des bénéficiaires. Les résultats de la présente évaluation font état, d'une part, d'une harmonisation entre l'administration et l'exécution des programmes de S et C, et, d'autre part, les résultats escomptés mentionnés dans le Plan d'action. Comme prochaine étape immédiate, le Secrétariat intégrera les résultats de l'évaluation de 2013 des progrès des ministères à l'examen administratif quinquennal de la *Politique sur les paiements de transfert*.

Plus particulièrement, le Secrétariat continuera aussi de travailler avec les ministères pour tirer parti des occasions d'améliorer davantage l'administration des S et C grâce aux mesures suivantes :

- Continuer la mise en place des normes de service ministérielles pour les subventions et les contributions. Le Secrétariat intégrera les rapports sur le rendement des normes de service pour les S et C dans l'exercice du Cadre de responsabilisation de gestion au cours de chacune des trois prochaines années pour s'assurer que les ministères élaborent et gèrent adéquatement les normes de service pour les programmes de S et C.
- Favoriser le recours à des ententes uniques et à des rapports regroupés au sein des ministères et d'un ministère à l'autre, s'il y a lieu.
- Favoriser le recours à des méthodes coordonnées de vérification des bénéficiaires au sein des ministères. Le Secrétariat dirigera les discussions sur les occasions de promouvoir l'harmonisation plus poussée des pratiques d'audit au sein des

ministères. On ciblera l'utilisation des pratiques utiles des ministères pour réduire davantage le fardeau administratif des bénéficiaires.

- Appuyer l'offre de renseignements et de services en ligne, parallèlement aux travaux du Secrétariat visant à mettre au point une solution pangouvernementale.
- Continuer de surveiller les progrès. Le Secrétariat entend répéter l'exercice des rapports ministériels sur le rendement dans deux à trois ans afin de mesurer les progrès réalisés. Le Comité des sous-ministres adjoints continuera d'exercer un leadership horizontal.

En conclusion, même si le Plan d'action visait à rendre l'administration des programmes de S et C plus efficace et non à cerner des économies particulières, il est évident que les efforts de modernisation font que l'exécution des programmes est plus efficace et plus rentable. On continuera d'utiliser les pratiques exemplaires pour rehausser davantage l'efficacité et le contrôle des coûts.

4. A propos de l'évaluation de 2013 du rendement des ministères

En 2013, le Secrétariat a conçu un outil redditionnel axé sur les résultats (le questionnaire visant les rapports sur le rendement) pour documenter l'impact des réformes des S et C sur les ministères, afin de donner suite aux recommandations formulées par le vérificateur général du Canada en 2012.

Cette approche à l'égard de la reddition de comptes sur le rendement était en adéquation avec la *Politique sur les paiements de transfert* et avec les résultats escomptés pour les bénéficiaires décrits dans le *Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions*.

Objectif

L'outil de présentation des résultats avait pour objectif global de cerner l'impact des activités de réforme sur les processus administratifs des ministères et sur le fardeau administratif des bénéficiaires.

Portée et approche

Les 23 ministères fédéraux participants ont été choisis sur la base des critères suivants :

- soit leur budget de S et C était supérieur à 100 millions de dollars environ;
- soit les S et C intervenaient pour 30 p. 100 ou plus de leur budget.

Les calculs ont été faits à l'aide des données du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses de 2012-2013 du gouvernement du Canada.

Critères

Les critères suivants ont été utilisés pour déterminer si les ministères avaient mis en œuvre des engagements du Plan d'action :

- clarté et cohérence des pratiques de financement;
- accès à l'information;
- mobilisation des demandeurs et des bénéficiaires;
- exigences relatives aux demandes et aux rapports;
- normes de service;
- gestion des risques.

Méthodologie

Le questionnaire comportait à la fois des questions quantitatives et des questions qualitatives portant sur chaque critère. La plupart des questions proposaient des options de réponse dans un menu déroulant. Les réponses permettaient de déterminer dans quelle mesure le ministère avait mis en œuvre la réforme pour la plupart de ses programmes. Cette donnée prenait la forme d'un pourcentage de la valeur monétaire là où la mesure a été appliquée par rapport à la valeur monétaire totale des programmes de S et C du ministère :

- la majorité ou la totalité : 90 p. 100 à 100 p. 100 de la valeur monétaire totale;
- portion significative : 65 p. 100 à 89 p. 100 de la valeur monétaire totale;
- application partielle : 40 p. 100 à 64 p. 100 de la valeur monétaire totale;
- application limitée : 20 p. 100 à 39 p. 100 de la valeur monétaire totale;
- application minimale : 0 p. 100 à 19 p. 100 de la valeur monétaire totale;
- S. O. : sans objet (le choix de cette option devait s'accompagner d'une explication).

Les questionnaires ont été remplis en ligne. Les sous-ministres adjoints ou les dirigeants principaux des finances des ministères devaient attester l'exactitude de l'information fournie. Par souci de cohérence, des lignes directrices avaient été élaborées et communiquées au cours de deux ateliers interministériels.

Période à l'étude

Les ministères ont fait état des progrès réalisés entre le 31 mars 2008 et le 30 juin 2013.

Notes en bas de page

1

Les « ministères » s'entendent ici des ministères et des organismes du gouvernement fédéral.

► Signaler un problème ou une erreur sur cette page

 Partagez cette page

Date de modification : 2014-12-08

Contactez-nous

Ministères et organismes

Fonction publique et force militaire

Nouvelles

Traités, lois et règlements

Rapports à l'échelle du gouvernement

Premier ministre

Comment le gouvernement fonctionne

Gouvernement ouvert

- Médias sociaux
- Applications mobiles
- À propos de Canada.ca
- Avis
- Confidentialité

