

Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Introduction.....	3
Fiches d'aide à la rédaction	12
1. Description du programme	13
2. Objectifs poursuivis et volets du programme.....	15
3. Critères d'admissibilité et conditions	18
4. Sélection des demandes	21
5. Montants, octroi de l'aide financière et versements	25
6. Contrôle et reddition de comptes.....	33
7. Autres dispositions	37
Définitions.....	41
Annexes.....	45
Lignes directrices – conception de programmes d'aide financière (LAP, art. 57).....	46



INTRODUCTION

Le règlement et la directive concernant la promesse et l'octroi de subventions

Déoulant de la Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01), le Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions (RLRQ, chapitre A-6.01, r. 6) (le Règlement) et la Directive numéro 1-81 concernant certaines modalités d'application du Règlement concernant la promesse et l'octroi de subventions (RPG 9 2 3 2) (la Directive) déterminent les cas où l'octroi de subventions doit être soumis à l'approbation du gouvernement, sur recommandation du Conseil du trésor ou du Conseil du trésor, ainsi que les conditions afférentes à cette approbation.

Les textes complets peuvent être consultés sur le site intranet du Recueil des politiques de gestion du Secrétariat du Conseil du trésor à l'adresse suivante : <https://www.rpg.tresor.qc/>.

Portée du guide

Le présent guide a pour raison d'être de soutenir les ministères et les organismes dans l'élaboration de normes de programmes d'aide financière conformes aux dispositions du cadre législatif et réglementaire et basé sur les pratiques exemplaires, lesquelles requièrent minimalement de :

- préciser, sur la base de données probantes, les besoins ou les problèmes que les aides financières permettront de combler ou de corriger;
- comporter des objectifs mesurables, axés sur les effets visés sur la population ou sur l'environnement;
- cibler des bénéficiaires, des projets ou des activités ainsi que des dépenses dont l'admissibilité est légitime et justifiable;
- prévoir les conditions d'admissibilité des bénéficiaires de même que les principales caractéristiques relatives à l'aide financière (forme, montant maximal, modalités de versement par exemple), dans le respect des lois et règlements en vigueur;
- prévoir des mesures de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes concernant l'utilisation de l'aide financière par les bénéficiaires, de même que les résultats des programmes d'aide financière.

Le guide vise l'ensemble des programmes pour lesquels les aides financières prennent la forme de contributions financières non remboursables (subventions) ou de contributions financières remboursables pour lesquelles les normes sont approuvées par le Conseil du trésor ou par le gouvernement. Il concerne autant les programmes déjà en vigueur pour lesquels les normes doivent être renouvelées ou révisées que les nouveaux programmes dont les normes doivent être approuvées pour la première fois. Le guide se veut également une référence pour l'élaboration de tout programme d'aide financière, que les normes du programme soient approuvées ou non par le Conseil du trésor ou par le gouvernement.

Le guide s'adresse principalement aux :

- unités administratives qui conçoivent des normes de programmes d'aide financière;
- gestionnaires qui sont imputables des résultats de ces programmes;
- unités administratives qui soumettent, pour approbation, des normes de programmes au Conseil du trésor ou au gouvernement;
- spécialistes en audit interne qui sont chargés de s'assurer de la conformité de la mise en œuvre des programmes au regard des normes ou d'autres règles administratives;
- spécialistes en évaluation de programme qui sont chargés d'en apprécier les résultats.

Normes encadrant un programme d'aide financière

Les normes d'un programme d'aide financière prennent la forme d'un document qui précise un ensemble de modalités, lesquelles sont applicables durant une période donnée.

Toute aide financière qui n'est pas octroyée conformément à des normes approuvées par le Conseil du trésor ou par le gouvernement¹ doit faire l'objet d'une approbation particulière par le Conseil du trésor lorsqu'il s'agit d'un montant supérieur à 50 000 \$ ainsi que par le gouvernement, sur recommandation du Conseil du trésor, dans le cas des aides financières supérieures ou égales à 1 000 000 \$.

Entre autres modalités, les normes précisent les critères d'admissibilité au programme et les renseignements requis pour soumettre une demande d'aide financière, décrivent les modalités de sélection des bénéficiaires ou des projets, déterminent les paramètres d'octroi des aides financières et fixent les exigences liées à leur utilisation et à la reddition de comptes attendue. Ces normes, lorsqu'elles comportent des modalités différenciées pour plusieurs catégories de bénéficiaires, de projets ou de types d'aide financière, peuvent être structurées en plusieurs volets.

En plus d'assurer une conformité d'application, une équité dans le processus de promesse et d'octroi d'aides financières et une cohérence gouvernementale, les normes doivent :

¹ Dans certaines circonstances prévues par le cadre législatif ou réglementaire, les normes doivent être approuvées par le gouvernement, sur recommandation du Conseil du trésor.

- présenter en quoi le programme répond à des besoins prioritaires et clairement définis, en cohérence avec les orientations gouvernementales et les pratiques exemplaires préconisées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT);
- présenter un taux d'aide financière et des règles de calcul du taux de cumul des aides financières publiques permettant au gouvernement de connaître l'aide financière publique réelle accordée à un bénéficiaire;
- être formulées de manière à favoriser la mesure des résultats qui découlent du programme;
- être autoportantes et suffisamment détaillées², à savoir ne pas contenir de formulations imprécises qui poseraient des difficultés d'interprétation ou de référence à des documents externes qui seraient déterminés par les ministères et les organismes et qui ne seraient donc pas approuvés par le Conseil du trésor ou par le gouvernement (par exemple, un guide de gestion interne du programme).

En ce sens, des normes conformes aux pratiques exemplaires contribuent à une gestion intègre des fonds publics, à une prise de décision éclairée quant à leur utilisation et à la transparence du processus d'octroi des aides financières face à la population et aux parlementaires. Les lignes directrices en cette matière sont présentées à l'annexe 1.

Une fois les normes approuvées, le ministère ou l'organisme doit veiller à ce que le programme d'aide financière sous sa responsabilité soit administré conformément aux modalités de ces normes. Ainsi, si le ministère ou l'organisme estime nécessaire de modifier les paramètres d'application du programme au cours d'un cycle d'approbation, il doit proposer les modifications appropriées aux normes et les faire approuver à nouveau par l'instance qui les a approuvées initialement.

Enfin, les normes, ainsi que tout document ayant accompagné la demande, lorsque ceux-ci sont rendus publics par le ministère ou l'organisme, doivent être conformes aux dispositions approuvées par le Conseil du trésor ou le gouvernement. Le cas échéant, toute présentation simplifiée ou vulgarisée du cadre normatif doit être accompagnée par une mention indiquant que seule la version du cadre normatif approuvée par le Conseil du trésor ou le gouvernement a force de loi.

Démarche d'élaboration ou de révision et processus d'approbation d'une norme

Il appartient à chaque ministère ou organisme de déterminer le processus d'élaboration, de mise à jour ou de révision de ses normes de programmes d'aide financière. Toutefois, certaines conditions facilitent l'élaboration de normes selon les pratiques exemplaires et, par conséquent, le traitement des demandes par le Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et aux programmes (SSPBP) :

² Il s'agit de la capacité d'un critère à pouvoir être vérifié et mesuré de façon objective et quantifiable

- les besoins auxquels le programme répond (lacune à combler, occasion à saisir, prévention ou correction d'un problème) sont clairement établis et adéquatement présentés dans les normes ou dans la documentation en appui à la demande³ d'approbation;
- l'équipe responsable de la rédaction des normes a consulté, lorsque jugé opportun, des spécialistes en gestion axée sur les résultats, en évaluation de programme, en audit interne ou en technologies de l'information, pour s'assurer que les objectifs du programme sont adéquatement formulés et que les mécanismes de suivi, d'évaluation ou d'audit appropriés sont en place ou planifiés;
- l'avis de conseillères ou conseillers juridiques a été sollicité pour s'assurer que les normes à faire approuver respectent le cadre législatif et réglementaire applicable, c'est-à-dire les lois⁴, les règlements, les décrets ainsi que les décisions du gouvernement ou du Conseil du trésor;
- les normes prennent en compte, lorsque pertinent, les différents cadres, politiques, plans d'action ou stratégies du gouvernement qui concernent le programme d'aide financière⁵;
- les normes sont rédigées dans un langage facilement compréhensible par la population et par les entreprises et précisent, au besoin, à l'aide de définitions, les termes techniques utilisés.

Préalablement à la modification d'un programme et avant de soumettre au Conseil du trésor ou au gouvernement une demande de renouvellement pour un programme normé, il est recommandé aux ministères et aux organismes de vérifier auprès de leur Secrétariat général si le programme ou celui qu'il remplace est visé par une ou plusieurs décisions du gouvernement ou du Conseil du trésor. Par exemple, il est fréquent que le Conseil du trésor requière que le renouvellement d'un cadre normatif soit accompagné d'une reddition de comptes, telle qu'un bilan ou une évaluation, afin de pouvoir présenter au Conseil du trésor les résultats atteints.

Le cas échéant, le ministère ou l'organisme devra préciser dans son formulaire de demande (C.T. Général ou note explicative) les actions entreprises afin d'assurer le respect de chacune de ces décisions. Les documents requis par les décisions du Conseil du trésor telles que les redditions de comptes sont à transmettre au SCT en amont du processus d'autorisation par le Conseil du trésor afin d'appuyer la prise de décision du Conseil du trésor ou sa recommandation au gouvernement.

Nous invitons les ministères et organismes à communiquer en ce sens avec l'analyste budgétaire responsable de leur portefeuille ministériel du SSPBP en amont du dépôt officiel de la demande d'autorisation au Circuit intégré du Greffe, du Conseil du trésor ou au DOSSDEC. Pour connaître l'analyste budgétaire responsable de votre portefeuille ministériel au SCT (SSPBP), vous pouvez communiquer avec la direction des ressources financières de votre ministère ou organisme.

³ Formulaire de demande de C.T. général, la Note explicative ou autres documents demandés par le SCT.

⁴ Certaines lois s'appliquent ainsi à la plupart des ministères et des organismes budgétaires, entre autres : la Loi sur l'administration financière (RLRQ, chapitre A-6.001), la Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01), la Loi sur la fonction publique (RLRQ, chapitre F-3.1.1), la Loi sur le développement durable (RLRQ, chapitre D-8.1.1), la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1), la Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts (RLRQ, chapitre S-37.01), la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État (RLRQ, chapitre G-1.011), et la Loi sur les infrastructures publiques (RLRQ, chapitre I-8.3).

⁵ À titre d'exemple : la Stratégie gouvernementale de développement durable, la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, la Politique gouvernementale de simplification administrative à l'égard des municipalités et la Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

Prise en compte des principes de développement durable

La prise en compte des principes de développement durable est une obligation prévue par la Loi sur le développement durable (RLRQ, c. D-8.1.1) pour toutes les sphères d'activités de l'Administration publique, incluant la gestion de programmes d'aide financière au même titre que toute autre action de l'Administration publique. Outre ces obligations, les orientations gouvernementales en matière de développement durable visent notamment à accroître l'intégration de critères d'écoresponsabilité et d'écoconditionnalité dans les programmes d'aide financière.

Les ministères et organismes sont invités à communiquer avec le Bureau de coordination du développement durable du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à l'adresse infodd@environnement.gouv.qc.ca pour de l'information concernant l'intégration de ces éléments dans les processus d'élaboration et de révision des programmes.

Particulièrement, il est suggéré que les responsables des programmes consultent le Bureau de coordination du développement durable dès les premières étapes de leur révision ou de leur élaboration, de façon à tenir compte des principes et des orientations gouvernementales en matière de développement durable, y compris en termes de reddition de comptes, et des commentaires formulés avant de les soumettre à leurs autorités pour approbation.

De plus, il est demandé par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques aux ministères et organismes qui soumettent des programmes d'aide financière à l'autorisation du Conseil du trésor ou du gouvernement, de préciser, dans le formulaire CT général ou à la note explicative à l'appui de leur demande, si leur programme prévoit des dispositions relatives à l'écoconditionnalité ou l'écoresponsabilité.

Transmission des projets de normes au Secrétariat du Conseil du trésor

La procédure d'envoi des demandes au Conseil du trésor et les délais minimums d'examen prescrits sont les suivants :

1. Toute demande au Conseil du trésor doit être transmise au Circuit intégré du greffe du Conseil du trésor. Si la demande doit être approuvée par le gouvernement en vertu d'un décret, en raison notamment de dispositions législatives particulières, elle doit plutôt être déposée au DOSSDEC du ministère du Conseil exécutif. Dans les deux cas, une version préliminaire des normes doit être présentée au SCT pour commentaires.

La demande officielle doit être accompagnée de la grille de vérification de l'annexe 2 dument complétée par le ministère ou l'organisme, qui est disponible en format Word en cliquant sur l'onglet « subventions » de l'adresse suivante :

<http://www.documentation-financiere.qc/>

2. Une demande ne peut être présentée au Conseil du trésor avant le dixième jour qui suit la date de sa réception par le greffier. À cet égard, le calcul du délai de dix jours débute le premier jour ouvrable qui suit la date de la réception de la demande.

Directive 2-76 concernant les demandes soumises à l'approbation du Conseil du trésor,
Recueil des politiques de gestion, 11-1-1-1, art. 3.

Dans le cas des normes des programmes d'aide financière, il est recommandé de transmettre une version préliminaire pour commentaires à l'analyste budgétaire du SSPBP du SCT, responsable du portefeuille ministériel, avant la date souhaitée d'approbation. Cela permet d'anticiper les consultations et les travaux associés aux modifications qui pourraient être requises afin de se conformer au cadre législatif et réglementaire, aux orientations gouvernementales ainsi qu'aux pratiques exemplaires.

En conformité avec la publication annuelle du *Guide d'orientation à l'intention des ministères : demandes d'autorisation et de reddition de comptes* du SCT, il est recommandé que la version préliminaire de la demande soit transmise à l'analyste budgétaire responsable de leur portefeuille ministériel au plus tard :

- 3 mois avant l'échéance d'un programme normé s'il est reconduit avec une modification mineure;⁶
- 4 mois avant la mise en place d'un nouveau programme ou avant l'échéance d'un programme normé s'il est reconduit avec une modification majeure.

La transmission de la version préliminaire des normes devrait comprendre la documentation à l'appui de la demande d'approbation, y compris toute reddition de comptes requise par le Conseil du trésor dans une décision antérieure (bilan, rapport d'audit, rapport d'évaluation ou autre). Ces dispositions s'appliquent également aux normes soumises à l'approbation du gouvernement, puisque la demande d'approbation de ces normes fait l'objet, préalablement, d'une recommandation du Conseil du trésor.

Particulièrement pour les nouvelles normes, il est suggéré que les unités administratives responsables de la conception de ces programmes, dans les ministères et les organismes, consultent le SSPBP dès les premières étapes de leur élaboration, de façon à pouvoir tenir compte des commentaires formulés avant de les soumettre à leurs autorités ministérielles pour approbation.

Par ailleurs, les ministères et organismes qui prévoient déposer simultanément des demandes d'approbation ou de renouvellement de plusieurs normes devraient prévoir des délais de traitement additionnels et proposer au SSPBP un ordre de priorité d'analyse. Cela est particulièrement opportun en fin d'exercice financier gouvernemental.

Services de soutien du SCT dans l'élaboration de normes de programmes

La Direction des analyses et des études budgétaires (DAEB) accompagne les ministères et les organismes dans la rédaction de normes de programmes, tant par la formation que par de l'assistance à la rédaction.

Selon la nature du programme visé, la DAEB dispose d'exemples et de modèles susceptibles de servir de point de départ à un programme normé rédigé selon les pratiques exemplaires. Les ministères et organismes sont invités, le cas échéant, à formuler leur requête à l'analyste budgétaire responsable de leur portefeuille ministériel au SSPBP.

⁶ À la différence d'une modification majeure, une modification mineure n'entraîne pas d'impacts stratégiques sur la clientèle ni d'impacts pour d'autres programmes.

Structure du guide

Afin d'appuyer la rédaction de normes pour un programme d'aide financière, une table des matières composée de sept sections est proposée ci-dessous. Dans le cas d'un programme qui contient plusieurs volets, il est préférable que les sections 3, 4 et 5 puissent se trouver à l'intérieur de chaque volet, de façon que chacun des volets puisse être autoportant afin d'en faciliter la compréhension, le cas échéant; les autres sections sont à élaborer de façon à être appliquées à l'ensemble du programme, peu importe le nombre de volets qu'il contient.

Contenu	
1	Description du programme
	La raison d'être du programme, soit les besoins, les lacunes ou les problèmes auxquels il vise à répondre ainsi que la population ou l'environnement et le type de bénéficiaires qu'il cible
	Le cadre législatif et réglementaire du programme ou les documents officiels desquels le programme découle
	Les définitions pertinentes aux normes du programme
2	Objectifs poursuivis et volets du programme
	Le ou les objectifs d'intervention poursuivis par la mise en œuvre du programme
	Le ou les volets qui en découlent et leurs objectifs opérationnels, le cas échéant
	Les dates d'entrée en vigueur et d'échéance du programme
3	Critères d'admissibilité et conditions
	Les critères d'admissibilité au programme, qui décrivent les caractéristiques d'un bénéficiaire et ce qu'il doit faire afin d'être admissible et que sa demande soit recevable
	Les conditions à respecter, par le bénéficiaire, pour continuer à être admissible à recevoir de l'aide financière, le cas échéant
	Les types et/ou les caractéristiques des projets admissibles au programme
4	Sélection des demandes (lorsqu'applicable)
	Les critères de sélection des demandes, de manière à prioriser celles qui bénéficieront d'une aide financière
	Les principaux mécanismes permettant de favoriser l'objectivité et l'équité lors de la sélection des demandes et la justification des sommes accordées en privilégiant, lorsqu'applicable, le recours à une procédure d'appel de propositions
5	Montants, octroi de l'aide financière et versements
	Lorsqu'applicables, les critères et le mode de calcul servant à l'établissement du montant de l'aide financière, les coûts admissibles et le montant maximum par bénéficiaire en précisant pour quelle(s) période(s) ces modalités s'appliquent.
	Le taux d'aide servant à déterminer le montant maximal et la proportion maximale des dépenses admissibles pouvant faire l'objet de l'aide financière
	Les règles de calcul du taux de cumul servant à déterminer le montant maximum par bénéficiaire ou la proportion maximale des coûts admissibles pouvant faire l'objet d'une aide financière publique, lesquelles doivent prévoir la prise en compte des aides financières accordées par les autres ministères, organismes et entreprises des gouvernements provincial et fédéral ainsi que, le cas échéant, par les organismes municipaux
	Les modalités de versement, y compris, le cas échéant, le calendrier des versements et le pourcentage minimal de l'aide financière qui serait versée après l'approbation par le ministère ou l'organisme des documents de reddition de comptes finale, de même que les pièces justificatives exigées
6	Contrôle et reddition de comptes
	Les principales modalités de contrôle et de reddition de comptes des bénéficiaires au ministère ou à l'organisme
	Les principales modalités de reddition de comptes à l'égard du programme que doit fournir le ministère ou l'organisme au Conseil du trésor ou à son Secrétariat
7	Autres dispositions
	Les droits, les rôles et les responsabilités des bénéficiaires du programme ainsi que ceux du ministère ou de l'organisme
	Les modalités ou les conditions encadrant la réduction potentielle ou la résiliation de l'aide financière aux bénéficiaires
	Les exigences d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre en matière d'aide financière publique
	L'information minimale adéquate concernant les modalités administratives liées au programme

De façon à soutenir la rédaction des sept sections, une fiche d'aide, utilisable de manière indépendante, est fournie pour chacune d'elles.

Chaque fiche (généralement composée de plusieurs pages) est subdivisée en trois parties :

- un rappel des exigences ou des pratiques exemplaires essentielles auxquelles la section concernée vise à répondre;
- une explication du contenu attendu de la section concernée;
- une présentation d'autres pratiques exemplaires suggérées pour la rédaction de la section concernée.

Cette troisième partie se fonde sur les pratiques exemplaires observées dans certaines organisations gouvernementales du Québec et d'autres juridictions.

Utilisation du guide

Le guide comporte des explications et des définitions visant à clarifier des termes et des concepts. Il présente également des pratiques exemplaires pour les différents éléments que devraient contenir des normes de programme d'aide financière. Des définitions sont présentées en annexe.

Plus précisément, le guide utilise le mot *doit* pour désigner une exigence officielle (article 4 de la Directive 1-81) ou une pratique exemplaire jugée essentielle pour favoriser une gestion saine, intègre et transparente des fonds publics. Il utilise les mots *devrait* ou *peut* pour désigner une pratique exemplaire dont l'usage est suggéré par le SCT lorsque les conditions s'y prêtent.

Dans certains cas particuliers, des dispositions supplémentaires à celles qui sont prévues par la Directive et par le présent guide peuvent s'appliquer à un programme d'aide financière. C'est notamment le cas pour certains programmes institués par une loi. Dans ces circonstances, toutes les normes d'un programme d'aide financière doivent respecter les dispositions à la fois du Règlement et de la Directive ainsi que, s'il y a lieu, les autres dispositions prévues par le cadre législatif et réglementaire.

Le guide n'a pas pour but de répertorier l'ensemble des pratiques exemplaires en vigueur. Dans la mesure où le document ne couvre pas l'ensemble des situations ou des cas d'exception, il est possible que des adaptations au contenu proposé s'avèrent nécessaires et justifiées pour que les normes reflètent fidèlement les intentions du programme.



FICHES D'AIDE
À LA RÉDACTION

1. DESCRIPTION DU PROGRAMME

Cette section présente les renseignements suivants :

- **la raison d'être du programme, soit les besoins, les lacunes ou les problèmes auxquels il vise à répondre ainsi que la population ou l'environnement et le type de bénéficiaires qu'il cible.**
- **le cadre législatif et réglementaire du programme ou le ou les documents officiels desquels le programme découle.**

Explications

La présentation de la raison d'être du programme vise, dans un premier temps, à indiquer les raisons pour lesquelles il est créé, c'est-à-dire les besoins (les situations problématiques) qui justifient l'intervention publique. La raison d'être du programme doit également préciser en quoi l'aide financière octroyée permettra de répondre aux besoins identifiés, par exemple en comblant une lacune ou encore en prévenant ou en corrigeant un problème.

La raison d'être du programme permet de ce fait de mettre en lien la situation problématique nécessitant une intervention publique, avec le moyen d'intervention choisi pour corriger cette situation, en précisant s'il y a lieu la complémentarité du programme avec celle d'autres initiatives du gouvernement (programmes d'aide financière, subventions hors programmes, mesures fiscales, mesures réglementaires ou autres) qui agissent sur la même situation. Elle permettra éventuellement de démontrer la valeur ajoutée du programme par l'entremise d'une évaluation, qui analysera les effets obtenus à la lumière de la raison d'être.

De façon à justifier la pertinence du programme, la raison d'être doit porter sur la finalité ultime visée, et non sur le moyen de l'atteindre. Dans certains cas, il est possible que le programme vise à corriger une situation problématique portant sur des clientèles autres que les bénéficiaires auxquels l'aide financière est versée. Par exemple, un programme peut soutenir directement des écoles (bénéficiaires visés) pour favoriser les apprentissages chez des élèves (clientèle cible). Lorsque tel est le cas, il importe d'exposer clairement cette situation.

Le cadre législatif et réglementaire à documenter comprend les lois qui permettent au ministère ou à l'organisme d'intervenir auprès des bénéficiaires visés et de la clientèle cible, ainsi que les décrets et les règlements pertinents. Puisque les décisions du Conseil du trésor et du Conseil des ministres sont confidentielles, elles ne doivent pas figurer dans les normes proprement dites, mais le formulaire de demande C.T. général ou la note explicative qui accompagne la demande d'approbation peut en faire mention.

Pratiques exemplaires

- la raison d'être devrait documenter l'ampleur des besoins auxquels le programme répond;
 - si possible, des données probantes (quantitatives ou qualitatives) devraient renseigner sur l'ampleur de l'écart entre la situation actuelle, jugée insatisfaisante, et la situation souhaitée;
 - les sources des données utilisées à cet effet devraient être précisées.
- de façon à permettre un ciblage efficace des activités du programme, la raison d'être devrait préciser les principaux facteurs ou les variables pouvant être à l'origine de la situation existante, ainsi que les conséquences (avérées ou potentielles) de cette situation;
- afin de cadrer la particularité du programme dans son contexte d'intervention, la présentation d'un bref historique des programmes antérieurs ayant eu une finalité similaire, ainsi que l'identification des programmes existants qui agissent sur la même problématique ou sur une problématique connexe, le cas échéant, devrait être incluse dans un document complémentaire à l'appui de la demande d'approbation. L'articulation et la complémentarité de ces programmes devraient également être précisées;
- lorsque d'autres programmes existants visent des projets qui concourent à des objectifs et à des clientèles similaires, il convient de préciser les mesures prises pour réduire le risque de chevauchement, telles que la mise en place d'un comité interministériel ou la sollicitation d'un avis auprès des autres ministères et organismes concernés⁷;
- les ministères et organismes sont invités à prendre en compte les résultats des évaluations et des bilans antérieurs afin de documenter la raison d'être du programme, lorsque ces renseignements sont disponibles;
- les ministères et organismes sont invités à réduire le nombre de programmes d'aide financière et à tendre vers une harmonisation des paramètres des normes qui visent des bénéficiaires ou des projets ayant des caractéristiques analogues et qui sont soutenus pour des finalités similaires. Cela permettra de favoriser l'équité de traitement entre les clientèles et de simplifier les procédures pour celles-ci.

⁷ Afin d'obtenir davantage d'informations sur l'analyse des chevauchements entre programmes, le SCT invite les ministères et organismes à communiquer avec lui en écrivant à l'adresse suivante : evaluation@sct.gouv.qc.ca.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET VOLETS DU PROGRAMME

Cette section présente les renseignements suivants :

- **le ou les objectifs généraux poursuivis par la mise en œuvre du programme;**
- **le ou les volets du programme qui en découlent et leurs objectifs particuliers, le cas échéant;**
- **les dates d'entrée en vigueur et d'échéance du programme.**

Explications

Les normes de programme d'aide financière peuvent comprendre deux types d'objectifs : des objectifs d'intervention (obligatoires) et des objectifs opérationnels (facultatifs).

Les objectifs d'intervention indiquent les changements que le programme vise à susciter pour prévenir ou pour corriger le problème à l'origine de l'intervention publique. Ils doivent donc être formulés sous la forme d'effets recherchés. Les objectifs d'intervention constituent un élément essentiel aux normes d'un programme d'aide financière, puisqu'ils permettent notamment de clarifier les résultats auxquels le programme vise à contribuer à long terme. Sauf exception, leur mesure se base sur des indicateurs associés à des retombées sociales, environnementales, économiques ou financières.

Par ailleurs, lorsque les normes comportent des modalités distinctes pour plusieurs catégories de bénéficiaires, de projets ou de types d'aide financière, il est opportun d'organiser les normes en volets qui regroupent de manière thématique les modalités particulières d'application. Des objectifs particuliers (objectifs opérationnels) pourraient alors être définis pour chacun des volets. Les objectifs opérationnels devraient alors, de façon complémentaire, contribuer à l'atteinte des objectifs d'intervention.

Les volets des normes doivent aussi fournir une vue d'ensemble cohérente et structurée des extrants (biens et services) qui seront produits, ainsi que des activités qui seront réalisées par les bénéficiaires et par des parties prenantes.

Les dates d'entrée en vigueur et d'échéance du programme doivent être indiquées dans les normes du programme. La date d'entrée en vigueur ne doit pas être antérieure à la date d'approbation des normes par le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres, le cas échéant. Lorsque des normes sont approuvées sans date d'entrée en vigueur, cette dernière est assimilée à la date d'approbation.

Enfin, aucune aide financière ne peut être promise ni aucune convention d'aide financière conclue après la date d'échéance d'un programme d'aide financière. Cependant, une demande reçue avant l'approbation d'une nouvelle version d'un programme peut être traitée dans le cadre de ce dernier si elle est conforme aux critères figurant aux normes en vigueur.

Pratiques exemplaires

- les objectifs d'intervention devraient être formulés de manière à énoncer une évolution ou des changements souhaités par rapport à la situation actuelle :
 - idéalement, ils devraient préciser la quantité ou le seuil minimal d'effets que le programme devra produire pour être considéré comme efficace.
- lors de l'élaboration des objectifs d'intervention, il est conseillé de solliciter, lorsque pertinent, la participation des parties prenantes;
- il est recommandé de déterminer un nombre réduit d'objectifs opérationnels pour chaque volet du programme et de s'assurer qu'ils contribuent logiquement et de façon complémentaire à l'atteinte des objectifs d'intervention;
- il est souhaitable de privilégier des objectifs ayant les caractéristiques suivantes :
 - spécifiques ou simples (non ambigus, définis dans des termes compréhensibles par tous);
 - mesurables (dont l'atteinte peut être quantifiée ou qualifiée à l'aide d'indicateurs et dont la mesure est vérifiable);
 - atteignables (raisonnablement réalistes);
 - rattachés au contexte (alignés sur les priorités d'action du ministère ou de l'organisme et du gouvernement);
 - temporellement déterminés (inscrits dans le temps, au moyen d'échéances précises qui permettent d'évaluer les progrès).
- dans les cas où le programme est composé de plusieurs volets, la particularité de chacun d'eux doit être présentée clairement dans les normes, par exemple en précisant en quoi ils sont complémentaires ou si un même bénéficiaire peut formuler une demande d'aide financière en vertu d'un seul ou de plusieurs d'entre eux. L'emploi d'un tableau pourrait être considéré afin de fournir une vue synthétique des éléments suggérés;
- les différents volets d'un programme devraient être mutuellement exclusifs, c'est-à-dire que pour un même bénéficiaire, un type d'activité ou de projet ne devrait pas pouvoir être financé par plus d'un volet;
- lorsque le programme agit en complément à d'autres programmes, il est requis de présenter de façon sommaire de quelle façon ses activités et ses extrants se distinguent de ceux des programmes apparentés. Il convient également de préciser les mesures prises pour réduire le risque de chevauchement. Ces renseignements doivent figurer dans les documents complémentaires transmis au SSPBP du SCT (de préférence en amont de la demande d'approbation officielle);

- dans le cas d'un nouveau programme ou avec des modifications majeures, il conviendrait de documenter les raisons qui ont conduit à privilégier cette structure par volets plutôt qu'une autre (découpage des volets, des activités et des extrants associés, choix des bénéficiaires ou des projets à financer), ainsi que les données probantes soutenant ces choix et les partenaires ayant été consultés à cet effet;
- le SCT recommande que l'unité administrative responsable de la conception des normes du programme consulte l'unité d'évaluation du ministère en amont, notamment lors de la définition des objectifs du programme afin de prévoir les données, indicateurs et renseignements à l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

3. CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ ET CONDITIONS

Cette section présente les renseignements suivants :

- **les critères d'admissibilité au programme, qui décrivent les caractéristiques d'un bénéficiaire et ce qu'il doit faire pour être admissible et que sa demande soit recevable;**
- **les conditions à respecter, par le bénéficiaire, pour continuer à être admissible à recevoir de l'aide financière, le cas échéant;**
- **les types et/ou les caractéristiques des projets admissibles au programme.**

Explications

Les critères d'admissibilité décrivent les caractéristiques d'un demandeur ou d'un projet ou ce qu'il doit faire pour pouvoir prétendre à une aide financière. Ces critères se rapportent autant au demandeur lui-même qu'à son projet. Les normes doivent donc préciser que ces critères ne constituent que des conditions préalables, basées sur des notions de conformité, dont le respect ne garantit pas le versement d'une aide financière. À noter qu'aucun ministère ou organisme budgétaire ne peut être admissible à une aide financière.

Les critères d'admissibilité doivent porter non seulement sur les catégories de demandeurs admissibles⁸ et sur certaines de leurs caractéristiques⁹, mais aussi sur les activités ou sur les projets financés, le cas échéant. S'il y a lieu, des critères d'admissibilité propres à chaque volet du programme doivent être définis. Les critères d'admissibilité comprennent également les conditions à respecter par les bénéficiaires pour continuer à être admissibles à une aide financière du programme¹⁰. À minima, l'admissibilité du demandeur doit prendre fin lorsque ce dernier cesse de respecter l'un ou l'autre des critères d'admissibilité du programme.

À cet égard, les normes doivent comprendre les mentions suivantes, afin de préciser que les demandeurs qui se trouvent dans l'une ou l'autre de ces situations ne sont pas admissibles

⁸ Exemples de catégories : organismes sans but lucratif (OSBL), individus, municipalités.

⁹ Exemples de caractéristiques : provenance, taille de l'organisation, nombre d'années d'activité, secteur d'activité, type de production, possession d'un permis ou d'un diplôme particulier, habilitation sécuritaire.

¹⁰ Exemple : Une entreprise qui déménage à l'extérieur du Québec ne serait plus admissible à la plupart des programmes normés.

au programme d'aide financière :

- *est inscrit au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA), incluant leurs sous-traitants, inscrits au RENA;*
- *a fait défaut de respecter ses obligations après avoir été dument mis en demeure en lien avec l'octroi d'une aide financière antérieure par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec;*
- *l'aide financière ne peut servir à effectuer un paiement au bénéfice de toute entité se trouvant dans l'une ou l'autre des situations des paragraphes précédents.*

Les ministères et les organismes ne sont pas tenus de faire une vérification systématique de chaque sous-traitant; un engagement de l'organisme bénéficiaire en ce sens suffit.

De plus, les critères d'admissibilité doivent être formulés de façon à pouvoir faire l'objet d'un audit conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes¹¹. Des critères explicites favorisent l'équité, en évitant les interprétations discrétionnaires lors du traitement des demandes d'aides financières par les ministères et les organismes.

Lorsque les dispositions du programme sont susceptibles de permettre l'admissibilité d'entreprises œuvrant dans le domaine de la production ou de la commercialisation du cannabis, les normes doivent prévoir que les ministères et organismes du gouvernement du Québec ne peuvent contribuer à l'industrie du cannabis et du chanvre industriel que sous la forme d'une aide financière régulière, à un produit de grade pharmaceutique homologué par Santé Canada ou ses ingrédients, à une activité de recherche et de développement qui est effectuée avec l'autorisation de Santé Canada ou à un produit médical non homologué par Santé Canada de chanvre industriel.

Les ministères et organismes qui voudraient rendre admissibles des aides financières aux entreprises associées à l'industrie du cannabis pour d'autres fins doivent consulter le SCT.

L'énonciation de critères d'admissibilité clairs et explicites dans les normes vise la transparence vis-à-vis des demandeurs dès la première étape du processus d'octroi des aides financières. Autrement dit, les critères d'admissibilité constituent le premier d'une série de filtres permettant de s'assurer que les aides financières seront, en bout de piste, octroyées aux meilleurs bénéficiaires ou projets selon un traitement objectif, impartial et transparent des demandes.

¹¹ Institut des auditeurs internes (2017). Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, <https://na.theiia.org/translations/publicdocuments/ippf-standards-2017-french.pdf>

Pratiques exemplaires

- puisque les critères d'admissibilité constituent des critères de conformité, chacun d'eux devrait être conçu de façon à présenter un caractère distinctif, permettant de déterminer s'il est rempli ou non;
- afin que ces critères soient énoncés de façon claire et explicite, les normes doivent définir clairement les concepts essentiels, en s'assurant d'être conformes, le cas échéant, aux lois et aux règlements. Les verbes au conditionnel (par exemple : « [...] pourraient être admises ») et les libellés sujets à interprétation doivent être proscrits, de façon à éviter tout caractère discrétionnaire dans l'analyse de l'admissibilité;
- les critères d'admissibilité ne devraient pas avoir pour résultat de limiter l'accès au programme à un seul bénéficiaire ou à une liste préétablie de bénéficiaires, sauf dans des cas d'exception;
- les critères peuvent aussi inclure la conformité des pièces justificatives fournies en regard de celles qui sont exigées, ainsi que la réalisation, si nécessaire, de certaines actions préalables par le demandeur et les dates à respecter à cet effet. En particulier, la transmission des informations relatives aux indicateurs de reddition de comptes doit conditionner l'admissibilité du bénéficiaire à la poursuite de l'aide financière. Le cadre normatif devrait, par exemple, prévoir une disposition telle que « le bénéficiaire s'engage à transmettre à [nom du ministère ou de l'organisme] tout renseignement nécessaire au suivi ou à l'évaluation du programme. »;
- pour compléter les critères d'admissibilité, il est recommandé d'inclure, dans les normes, des critères d'exclusion.
 - outre ceux qui sont relatifs aux RENA et au défaut d'obligations, des critères supplémentaires peuvent s'appliquer : par exemple, l'exclusion de bénéficiaires d'un ou de plusieurs autres programmes identifiés, de sociétés d'État, etc.

Sauf pour les situations d'exception telles qu'une aide financière versée à des fins humanitaires ou pour inciter des groupes à s'établir au Québec, les normes devraient prévoir que les demandeurs admissibles, s'il s'agit de personnes morales, devraient avoir au moins un établissement en activité situé au Québec. Les situations d'exception devraient être explicites et cohérentes avec la raison d'être et les objectifs du programme.

4. SÉLECTION DES DEMANDES

Cette section présente les renseignements suivants, lorsqu'applicable :

- **les critères de sélection des demandes, de manière à prioriser celles qui bénéficieront d'une aide financière;**
- **les principaux mécanismes permettant de favoriser l'objectivité et l'équité lors de la sélection des demandes et la justification des sommes accordées. Il est recommandé, lorsqu'applicable, de privilégier le recours à une procédure d'appel de propositions (ou appels de projets).**

Explications

Alors que les critères d'admissibilité précisent les conditions à respecter pour qu'un demandeur puisse être admissible à une aide financière, les critères de sélection reflètent les priorités du ministère ou de l'organisme de façon à privilégier, parmi les demandes admissibles, celles qui sont le plus à même de maximiser l'atteinte des objectifs du programme.

En d'autres termes, alors que les critères d'admissibilité ont consisté à réaliser un premier filtrage des demandes sous l'angle de leur conformité à certains prérequis, les critères de sélection doivent permettre de réaliser un second filtrage axé sur leur pertinence au regard des objectifs poursuivis. De façon à garantir que les ressources publiques sont utilisées de manière optimale, objective et vérifiable, de tels critères de sélection doivent donc être définis chaque fois que possible.

Les critères de sélection portent non seulement sur les demandeurs et sur leurs activités, mais aussi sur les projets financés, le cas échéant. Lorsque le programme comporte plusieurs volets, les critères de sélection des demandes doivent être définis de manière à s'adapter aux caractéristiques propres à chacun d'eux.

Au-delà de la présentation de critères, il importe d'indiquer sommairement, dans les normes, les mécanismes de sélection des projets qui seront financés par le biais du programme, en y incluant les modalités organisationnelles selon lesquelles la sélection sera réalisée (par exemple, par l'entremise d'un comité de sélection), ainsi que les fréquences ou les échéances selon lesquelles une telle sélection sera réalisée.

La description sommaire des critères et des mécanismes de sélection, dans les normes du programme, permet d'attester leur caractère préétabli. De plus, l'intégration de ces éléments aux normes rend le processus de sélection des demandes admissibles transparent et équitable pour les demandeurs.

Lorsque le programme s'y prête, le ministère ou l'organisme doit favoriser le recours à une procédure d'appel de propositions au lieu de recourir à la méthode du « premier arrivé, premier servi ». La méthode de sélection retenue doit être mentionnée dans les normes.

Les normes doivent, enfin, préciser que le ministère ou l'organisme se réserve le droit de limiter le nombre de demandes sélectionnées, afin de respecter l'enveloppe budgétaire et les montants disponibles.

Pratiques exemplaires

- pour garantir l'objectivité et l'équité du processus, les critères de sélection devraient être énoncés de la façon la plus claire, explicite et discriminante possible, de manière à permettre une mise en priorité objective des demandes admissibles;
- outre les critères obligatoirement requis, d'autres peuvent aussi être déterminés de façon à évaluer les demandes admissibles, en fonction :
 - de l'ampleur et de la priorité des besoins ainsi que de la pertinence de la démonstration proposée par le demandeur à ces égards;
 - de la faisabilité, de la rentabilité et de l'acceptabilité des projets¹², le cas échéant;
 - de la capacité du demandeur à réaliser le projet ou les activités faisant l'objet de l'aide financière;
 - de la démonstration, par ce dernier, d'une bonne gouvernance et d'une saine gestion¹³;
 - de la qualité de la documentation fournie;
 - du respect des obligations découlant d'une convention liée à une aide financière précédente, le cas échéant;
 - de l'adéquation des projets avec les principes de développement durable ou avec certains aspects de développement durable ciblés.¹⁴
- Il est recommandé de réviser périodiquement les critères de sélection, sur la base de l'expérience acquise lors de leur utilisation – et ce, particulièrement dans le cas de programmes récents ou significativement remaniés –, étant entendu que toute modification à ces critères devra faire l'objet d'une approbation par l'autorité compétente;

¹² Exemples de critères : ampleur des retombées attendues du projet, niveau d'autofinancement du projet, rentabilité prévue du projet dans ses dimensions économique, sociale et environnementale.

¹³ Exemples de critères : capacités financières, matérielles, humaines et informationnelles, antécédents à ces égards, transparence des renseignements sur la performance, respect d'une politique assurant l'indépendance du conseil d'administration, publication de la composition et des règles du conseil d'administration, mise en place d'un système de signalement des irrégularités comptables, amélioration continue des pratiques d'audit interne.

¹⁴ Les ministères et organismes sont invités à communiquer avec le Bureau de coordination du développement durable du MELCC à l'adresse infodd@environnement.gouv.qc.ca pour plus d'information.

- lorsque pertinent, les normes peuvent prévoir que les projets soient sélectionnés en prenant en compte les principes de développement durable ou certains aspects de développement durable ciblés par l'inclusion de critères d'écoconditionnalité et/ou d'écoresponsabilité¹⁵;
- les mécanismes de sélection devraient prévoir des périodes préétablies pour l'appel ou pour l'accueil des demandes. L'octroi d'aides financières sur la base du « premier arrivé, premier servi » ou du financement historique est à éviter, de façon à s'assurer que les demandes retenues soient celles qui répondent le mieux à la raison d'être et aux objectifs du programme;
- les normes devraient également décrire sommairement le calendrier de gestion du programme, notamment les périodes pour l'appel de propositions, pour l'analyse de l'admissibilité et pour la sélection des demandes;
- les normes devraient aussi exposer les modalités selon lesquelles :
 - les décisions relatives à la sélection seront communiquées aux demandeurs admissibles;
 - les demandeurs sélectionnés officialiseront leur acceptation ou non de l'aide financière¹⁶, généralement par la signature d'une convention d'aide financière.
- si possible, dans un souci de transparence, les modes de calcul (ou d'exploitation des critères) utilisés par les personnes responsables de la sélection devraient être exposés dans les normes;
 - ces renseignements peuvent ne pas figurer dans les normes en soi, mais plutôt dans les documents complémentaires transmis au SCT (de préférence en amont de la demande d'approbation officielle).
- Sans que cette pratique soit intégrée aux normes comme une condition, il est fortement recommandé que les mécanismes de sélection prévoient l'octroi d'une aide financière uniquement aux demandes obtenant une cote minimale prédéfinie au regard des critères de sélection. Cette pratique permet d'éviter d'allouer des ressources à des bénéficiaires ou à des projets qui ne répondent que très partiellement aux objectifs du programme;
- les mécanismes de sélection devraient permettre de prendre les décisions attendues dans un délai raisonnable;

¹⁵ Les ministères et organismes sont invités à communiquer avec le Bureau de coordination du développement durable du MELCC à l'adresse infodd@environnement.gouv.qc.ca pour plus d'information.

¹⁶ De telles modalités, ainsi que d'autres mécanismes de nature plus administrative, pourraient n'être évoquées que sommairement dans la présente section des normes et être présentées de façon plus exhaustive dans la section 7.

- les mécanismes de sélection devraient également permettre que les analyses des demandes admissibles soient complètes et rigoureuses et qu'elles soient soutenues par une documentation adéquate;
 - les principales raisons pour lesquelles les critères et les mécanismes de sélection ont été conçus de la sorte (et, notamment, la façon dont ils favorisent l'objectivité et l'équité et dont ils préviennent les conflits d'intérêts réels ou apparents) devraient pouvoir être produites sur demande;
 - les pièces justifiant les décisions devraient aussi pouvoir être présentées de façon adéquate dans l'éventualité d'un audit interne ou externe.

5. MONTANTS, OCTROI DE L'AIDE FINANCIÈRE ET VERSEMENTS

Cette section présente les renseignements suivants :

- **lorsqu'applicables, les critères et le mode de calcul servant à l'établissement du montant de l'aide financière, les coûts admissibles et le montant maximum par bénéficiaire en précisant pour quelle(s) période(s) ces modalités s'appliquent;**
- **le taux d'aide servant à déterminer le montant maximal et la proportion maximale des dépenses admissibles pouvant faire l'objet de l'aide financière;**
- **les règles de calcul du taux de cumul servant à déterminer le montant maximum par bénéficiaire ou la proportion maximale des coûts admissibles pouvant faire l'objet d'une aide financière publique, lesquelles doivent prévoir la prise en compte des aides financières accordées par les autres ministères, organismes et entreprises des gouvernements provincial et fédéral ainsi que, le cas échéant, par les organismes municipaux;**
- **les modalités de versement, y compris, le cas échéant, le calendrier des versements et le pourcentage minimal de l'aide financière qui serait versée après l'approbation par le ministère ou l'organisme des documents de reddition de comptes finale, de même que les pièces justificatives exigées.**

Explications

Cette section des normes vise à exposer de manière transparente la façon dont l'aide financière sera octroyée et versée aux bénéficiaires.

Paramètres servant à l'établissement du montant de l'aide financière

Les paramètres servant à l'établissement du montant de l'aide financière doivent tout d'abord être précisés, lesquels incluent les catégories de dépenses admissibles et non admissibles au programme et, pour chacune de ces catégories, une liste des dépenses représentatives (ou exhaustives).

Dans tous les cas, les dépenses admissibles doivent être engagées pour la réalisation du projet ou des activités faisant l'objet de l'aide financière et pour une période maximale précisée dans les normes.

Sauf lorsque le contexte le justifie, notamment dans le cas de programmes d'aide à la mission, seule une partie des dépenses liées aux activités ou aux projets admissibles sera financée par le programme d'aide financière, ce qui implique une contribution minimale du bénéficiaire. En cas de cofinancement, les normes doivent préciser le taux de contribution du bénéficiaire

ou des partenaires et déterminer si les contributions acceptées sont en espèces ou en nature. Les normes doivent aussi mentionner que la valeur des contributions en nature du bénéficiaire ou des partenaires est établie et appuyée par des pièces justificatives.

Règles de calcul de l'aide financière

Les règles de calcul de l'aide financière doivent ensuite être clairement précisées. Elles doivent déterminer, lorsqu'applicables :

- le taux d'aide maximal en proportion des dépenses admissibles;
- le montant d'aide financière maximum par bénéficiaire ou par projet pour la durée de l'aide ou pour une année;
- la période durant laquelle les activités doivent être réalisées pour que leurs coûts soient pris en compte dans les dépenses admissibles.

Règles de calcul du taux de cumul des aides financières publiques

La formulation des règles de calcul du taux de cumul en fonction du libellé standardisé ci-dessous recommandé par le SCT est primordiale afin de permettre une application uniforme des règles de calcul du taux de cumul d'un programme et d'un ministère à l'autre, et d'en assurer la transparence.

Le SCT recommande l'utilisation du libellé standardisé suivant dans les programmes d'aide financière :

- le calcul du cumul des aides financières directes ou indirectes reçues des ministères, organismes et sociétés d'État des gouvernements du Québec et du Canada, incluant les crédits d'impôt ainsi que des entités municipales qui ne sont pas directement bénéficiaires du programme, ne doit pas dépasser <taux> % des dépenses admissibles.

Aux fins des règles de calcul du taux de cumul des aides financières publiques, le terme « entités municipales » réfère aux organismes municipaux compris à l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1).

L'actif visé au paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 89 de la Loi instituant le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (RLRQ, c. G 1.04) n'est pas considéré dans la règle de cumul de la présente norme¹⁷.

Aux fins des règles de calcul du taux de cumul, toutes les formes d'aide financière accordées par un organisme public doivent être calculées à 100 % de leur valeur, qu'elles soient remboursables ou non.

¹⁷ Cet actif connu sous le nom de « Fonds Eastmain » est issu de la signature de deux ententes avec Hydro-Québec afin de favoriser la réalisation de projets à caractères culturels, sociaux, environnementaux, récréotouristiques ou économiques en compensation des dommages, directs et indirects, passés, présents et futurs, sur le territoire de l'Administration régionale Baie-James, en relation directe ou indirecte avec le développement, la construction, l'implantation et l'exploitation d'aménagements hydroélectriques.

Également, lorsque le taux de cumul des aides financières publiques est inférieur à 100% des dépenses admissibles, un apport minimal du bénéficiaire est ainsi exigé afin de s'assurer que les aides gouvernementales ne financent pas la totalité des dépenses admissibles du projet.

Par ailleurs, les aides financières provenant de la Banque de développement du Canada (BDC), de Financement agricole Canada (FAC) et de la Financière agricole du Québec (FAQ) sont à considérer comme des contributions privées si elles n'offrent aucun avantage conféré, soit qu'elles sont convenues aux conditions du marché.

Importance des règles de cumul dans les aides financières

Les règles de cumul ont été initiées par le SCT à compter de 2015-2016, et incluses de manière systématique dans les normes de programmes d'aide financière approuvées par le Conseil du trésor à compter de 2016, à la suite notamment des recommandations de la Direction de la prévention de l'Unité permanente anticorruption (UPAC), donnant suite aux constats de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et dans la foulée de la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (2017, chapitre 13). Elle se veut un exercice permettant de faire état, de manière transparente, du soutien public réel accordé à un demandeur ou un projet, afin de refléter le niveau de l'aide publique à tous les paliers gouvernementaux et municipaux, dans un souci de transparence et d'équité entre les bénéficiaires d'aide.

Les normes doivent, en outre, comporter des précisions concernant les règles de cumul des aides financières en provenance des gouvernements du Québec et du Canada ainsi que des entités municipales, dont :

- une indication précisant si un tel cumul est permis ou non;
- le taux maximal de cumul des aides financières en proportion des dépenses admissibles et la façon dont il est calculé, dans les cas où le cumul des aides financières est permis.

Lorsque le cadre normatif d'un programme d'aide financière permet qu'un bénéficiaire puisse cumuler des aides gouvernementales additionnelles à celle du programme, les règles de cumul qui figurent dans les normes doivent être exhaustives afin de s'assurer que l'ensemble des aides ne dépasse pas la valeur réelle des dépenses admissibles pour une activité ou pour un projet donné et qu'une contribution du bénéficiaire soit prévue. Sauf lorsque la situation est justifiée dans le formulaire CT général ou dans la note explicative en cas d'approbation par le gouvernement, selon le cas, lors du dépôt de la demande d'approbation des normes, les règles de cumul des aides doivent, en ce sens, inclure l'ensemble des aides directes et indirectes reçues des ministères, organismes¹⁸ et sociétés d'État des gouvernements du

¹⁸ Pour l'aide financière en provenance du Québec, le terme « organismes » désigne les organismes publics au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Pour l'aide financière en provenance du Canada, le terme « organismes » désigne les organismes publics fédéraux au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, chapitre M-30).

Québec et du Canada, ainsi que des entités municipales qui ne sont pas directement bénéficiaires du programme.

Les revenus autonomes propres aux entités municipales qui sont les bénéficiaires directs du programme sont à considérer comme leur contribution à ces projets ou à ces activités. C'est également le cas lorsque plusieurs entités municipales mettent en commun leurs ressources pour réaliser des projets dont elles sont les bénéficiaires : le total de ces sommes est à considérer comme leur contribution, y compris d'éventuels revenus de tarification auprès des usagers.

Également, la comptabilisation du calcul du cumul des aides financières doit être faite chaque année. Les renseignements à cet effet devraient figurer dans les documents transmis par les bénéficiaires.

Il est essentiel, à cet égard, que le calcul du taux de cumul, au même titre que le taux d'aide, se base non pas sur les dépenses totales, mais bien sur les dépenses admissibles, afin de ne pas subventionner directement ou indirectement des dépenses inadmissibles, à savoir qui n'ont pas de lien avec le projet ou la mission de l'organisme, ou qui sont proscrites.

Enfin, les ministères et les organismes sont invités à contacter leur interlocuteur désigné au SSPBP pour toute questions relatives à ces dispositions.

Définition d'organismes municipaux (article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, chapitre A-2.1).

« 5. Les organismes municipaux comprennent :

1° une municipalité, une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société de transport en commun et l'Administration régionale Kativik;

2° tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité;

2.1° tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre et dont une municipalité ou une communauté métropolitaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement;

3° une société d'économie mixte constituée conformément à la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal (RLRQ, chapitre S-25.01) et un organisme analogue constitué conformément à une loi d'intérêt privé, notamment les personnes morales constituées en vertu des chapitres 56, 61 et 69 des lois de 1994, du chapitre 84 des lois de 1995 et du chapitre 47 des lois de 2004.

Sont assimilés à des organismes municipaux, aux fins de la présente loi : l'Administration régionale Baie-James¹⁹ et tout organisme délégataire visé à l'article 126.4 de la Loi sur les compétences municipales (RLRQ, chapitre C-47.1) ;

Toutefois, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM) ne sont pas des organismes municipaux.

Extrait en date du 21 septembre 2021

¹⁹ À titre de rappel, l'actif visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 89 de la Loi instituant le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (RLRQ, c. G 1.04) n'est pas considéré dans la règle de cumul des programmes d'aide financière.

Modalités de versement de l'aide financière

Les modalités de versement de l'aide financière doivent être exposées en précisant :

- le nombre de versements au bénéficiaire et, si ce nombre est variable pour un même programme ou volet de programme, les paramètres qui le déterminent;
- lorsque l'aide financière fait l'objet de plusieurs versements, le calendrier de versements de l'aide financière, lequel comprend la périodicité de chaque versement et le pourcentage de l'aide financière totale qui sera transférée lors de chacun d'eux.

Il est recommandé de privilégier plusieurs versements. Les dates des versements peuvent correspondre aux étapes charnières des activités financées ou à une fréquence prédéterminée (par exemple, après l'acceptation du projet ou à la fin d'un exercice financier gouvernemental).

Lorsque possible, les pourcentages de l'aide financière totale qui seront transférés lors de chacun de ces versements doivent être déterminés en fonction des différents risques soulevés par le ministère ou l'organisme (montant total de l'aide financière, type de bénéficiaire, nature des activités financées, durée du projet, etc.).

Les versements doivent être conditionnels au respect des critères d'admissibilité et de reddition de comptes, au dépôt de pièces justificatives permettant de démontrer que les sommes ont été utilisées de manière rigoureuse et optimale par les bénéficiaires, notamment en vue de l'atteinte des objectifs du programme. Les exigences relatives au nombre de pièces justificatives et à leur ampleur doivent être déterminées selon une approche fondée sur le risque similaire à celle qui a été décrite précédemment. Si un seul versement est prévu, celui-ci ne doit avoir lieu que lorsque les bénéficiaires peuvent fournir une ou des pièces justificatives attestant leurs dépenses ou l'atteinte des résultats escomptés initialement.

Les normes doivent également préciser que les versements sont toujours conditionnels à la disponibilité des fonds ou aux approbations appropriées et suffisantes des crédits par l'Assemblée nationale.

Pratiques exemplaires

- les modalités selon lesquelles les aides financières sont établies, octroyées et versées devraient être élaborées de manière que les décisions et les versements du ministère ou de l'organisme soient justifiables. Elles devraient notamment (s'il y a lieu) :
 - favoriser l'objectivité et l'équité de traitement dans l'octroi et le versement des montants de l'aide financière;
 - être basées sur des méthodes de calcul reconnues;
 - tenir compte des risques liés aux caractéristiques du programme et de ses bénéficiaires;
 - être suffisamment détaillées, c'est-à-dire proscrire les termes tels que, *etc.*, *entre autres* ou *notamment*.

- les principales raisons pour lesquelles les critères servant à établir les montants de l'aide financière et les modes de calcul ont été conçus de la sorte devraient pouvoir être produites sur demande;
- le cas échéant, la ou les formules de calcul permettant d'établir le montant de l'aide financière à octroyer devraient être précisées;
 - ces renseignements peuvent ne pas figurer dans les normes en soi, mais plutôt dans les documents complémentaires transmis au SCT (par exemple sous forme de chiffrier Excel et de préférence en amont de la demande d'approbation officielle).
- les précisions relatives aux dépenses admissibles devraient notamment indiquer si les types de dépenses suivants sont admissibles ou non :
 - les dépenses salariales courantes (ainsi que les avantages sociaux);
 - l'acquisition de terrains ou de propriétés et autres immobilisations;
 - les équipements et les frais de location;
 - les frais de déplacement et de formation;
 - le remboursement de prêts.
- pour certains types de dépenses admissibles (par exemple, les frais de déplacement ou de formation), lorsque pertinent, il y a lieu de préciser les barèmes qui s'appliquent, notamment en indiquant que les frais de déplacement et de formation ne doivent pas dépasser les barèmes en vigueur au sein de la fonction publique du Québec;
- les modalités du programme devraient préciser que certaines dépenses, telle la portion remboursable de la taxe de vente du Québec (TVQ) et de la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH), ou les indemnités de départ ne sont pas admissibles au programme;
- lorsque les normes prévoient que les contributions en nature puissent être admissibles, il est requis de préciser le barème encadrant leur comptabilisation. Considérant la complexité afférente à comptabiliser le bénévolat, il peut s'avérer opportun, si les organismes admissibles n'ont aucun revenu privé autonome et que le ministère ou l'organisme est en mesure de le justifier, de prévoir un taux de cumul plus élevé, mais en précisant que l'organisme doit compléter ces contributions par un apport en contributions en nature, tel que le bénévolat. Les ministères et les organismes sont invités à contacter l'analyste budgétaire responsable de leur portefeuille ministériel au SSPBP pour convenir de la formulation la plus appropriée pour leur situation particulière;
- les normes devraient préciser qu'aucun dépassement de coût des activités ou des projets approuvés ne sera accepté aux fins d'une aide financière supplémentaire et que les dépenses antérieures à la date de confirmation de l'aide financière ne seront pas admissibles. Toute exception à ces principes devrait être justifiée et encadrée par des dispositions à cet effet dans les normes;

- sauf lorsque la situation est justifiée, lors du dépôt de la demande d'approbation des normes, celles-ci ne devraient pas prévoir l'admissibilité de dépenses engagées antérieurement à la date de l'octroi de l'aide financière;
- dans le cas des dépenses postérieures à l'échéance du programme, seules les réclamations des dépenses des projets approuvés et encadrés par des conventions d'aide financière conclues avant l'échéance du programme peuvent être acceptées, dans le respect des enveloppes et des normes du programme approuvées par les autorités compétentes.

6. CONTRÔLE ET REDDITION DE COMPTES

Cette section présente les renseignements suivants :

- **les principales modalités de contrôle et de reddition de comptes des bénéficiaires au ministère ou à l'organisme;**
- **les principales modalités de reddition de comptes à l'égard du programme que doit fournir le ministère ou l'organisme au Conseil du trésor ou à son Secrétariat.**

Explications

Les normes doivent présenter les contrôles qui seront exercés auprès des bénéficiaires ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation des activités et des résultats du programme.

Dans le but, notamment d'identifier les moyens permettant d'apporter des améliorations au programme et d'assurer une utilisation efficace et efficiente des ressources publiques, les ministères et organismes sont, en effet, responsables de mettre en place des systèmes de contrôle en vue de s'assurer de la conformité de l'utilisation de l'aide financière et de la collecte des informations nécessaires pour en apprécier les résultats.

Les contrôles et la reddition de comptes des bénéficiaires au ministère ou à l'organisme comprennent notamment :

- les contrôles visant à assurer la vérification : (i) de la conformité des montants réclamés par les bénéficiaires (ii) du respect, par les bénéficiaires, des exigences permettant qu'une aide financière leur soit octroyée (notamment les activités qu'ils doivent accomplir et la période pendant laquelle ces activités doivent avoir lieu) (iii) du respect, par les bénéficiaires, des exigences leur permettant de continuer à être admissibles à l'aide financière (iv) de la conformité des pièces justificatives transmises par ces derniers préalablement à certains versements (selon le calendrier décrit en section 5);
- l'information à fournir, par les bénéficiaires, aux fins du suivi et de l'évaluation du programme, le cas échéant, selon des indicateurs de résultats ou de performance prédéterminés ou des étapes préétablies.

Le regroupement, dans une même section des normes, des différentes modalités ayant trait à ces contrôles et à cette reddition de comptes permet de présenter aux bénéficiaires un portrait consolidé des renseignements attendus.

Les normes doivent préciser les indicateurs de résultats en lien avec le programme en vue d'une reddition de comptes. Pour certaines catégories de programmes, des indicateurs standardisés doivent être inclus dans les normes, de façon à s'assurer que les données soient colligées auprès des bénéficiaires aux fins de l'évaluation des résultats²⁰. Les ministères et les organismes sont invités à contacter l'analyste budgétaire responsable de leur portefeuille ministériel au SSPBP afin de déterminer si ces conditions s'appliquent à leur programme.

Les normes doivent également prévoir que le dernier versement de l'aide financière sera conditionnel à la transmission par le bénéficiaire de l'ensemble des données nécessaires à l'appréciation des résultats du programme, notamment des renseignements nécessaires à la mesure des indicateurs de résultats prévus dans le cadre normatif et dans le cadre de suivi et d'évaluation préliminaire du programme, et que les conventions d'aides financières préciseront les modalités à cet égard. Pour les programmes pour lesquels des exceptions seraient applicables, les ministères et les organismes sont invités à contacter l'analyste budgétaire responsable de leur portefeuille ministériel au SSPBP.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique exemplaire, lorsque les normes prévoient un versement de l'aide financière en une tranche unique, l'obligation de fournir les renseignements nécessaires à la production des indicateurs de résultats prévus aux normes du programme ou à son cadre de suivi et d'évaluation préliminaire doit être un critère pour l'admissibilité du bénéficiaire au programme.

Les normes doivent aussi préciser la nature et les échéances selon lesquels seront transmises, au Conseil du trésor ou à son Secrétariat (SSPBP), les redditions de comptes faisant état de l'utilisation des ressources allouées et des résultats obtenus.

Pratiques exemplaires

- de façon générale, la détermination des contrôles et des modalités de reddition de comptes peut se fonder sur les facteurs suivants :
 - montant des aides financières allouées;
 - proportion des activités ou des projets financés par le gouvernement du Québec et celle provenant de chacune des autres sources de financement;
 - complexité de ces activités ou de ces projets;
 - profil de risque des bénéficiaires;
 - degré de collaboration ou risques de conflits d'intérêts entre les parties;
 - autres facteurs de nature économique, juridique, sociale ou environnementale.

²⁰ Le SCT invite les ministères à communiquer avec leur direction d'évaluation pour obtenir des informations sur les indicateurs standardisés.

- dans le but de réduire le fardeau administratif à l'endroit des bénéficiaires et de simplifier l'administration des programmes, la reddition de comptes demandée aux bénéficiaires devrait être focalisée sur les éléments les plus pertinents;
- lorsque la reddition de comptes concerne un audit relatif à un programme d'aide financière destiné majoritairement à une clientèle municipale, elle pourrait être confiée au ministère responsable des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) sur la base d'ententes de services afin d'alléger le fardeau administratif des entités municipales. Afin d'obtenir l'offre de service du MAMH à cet égard ou pour plus d'informations, le SCT invite les ministères et les organismes à contacter la Direction de l'audit interne, de la vérification et de l'évaluation des programmes du MAMH²¹;
- une brève explication devrait être fournie aux bénéficiaires pour les informer de l'usage qui sera fait des renseignements transmis;
- autant que possible, les contrôles et les redditions de comptes prévus devraient s'harmoniser avec ceux qui sont mis en place dans d'autres programmes administrés par le ministère ou l'organisme;
- dans le cas où un même bénéficiaire reçoit une aide financière de plus d'un programme d'un même ministère ou organisme, les exigences de reddition de comptes devraient être harmonisées entre les différents programmes, de manière à ne pas alourdir indûment le fardeau administratif des bénéficiaires (par exemple, transmission des états financiers). Pour la même raison et par souci de cohérence gouvernementale, dans le cas où un même bénéficiaire reçoit une aide financière de plus d'un ministère ou organisme, les exigences de reddition de comptes devraient être harmonisées pour l'obtention de renseignements de nature similaire, lorsque possible;
- les pièces justificatives exigées des bénéficiaires, préalablement à certains versements, peuvent comprendre les éléments suivants :
 - pour un premier versement : plan d'activité ou planification financière;
 - pour les versements subséquents : rapport d'étape ou de mi-parcours sur l'avancement des activités ou des projets financés, état des dépenses;
 - pour un dernier versement, dont la proportion devrait idéalement être significative par rapport au montant total de l'aide financière : rapport final ou d'activité ou états financiers.
- le SCT recommande que les indicateurs contenus aux normes qui serviront à apprécier les principaux résultats aient fait l'objet d'une consultation auprès de l'unité responsable de l'évaluation de programme au sein de l'organisation, afin qu'ils puissent alimenter la reddition de comptes (bilan ou évaluation) et, lorsqu'approprié, auprès des clientèles du ministère ou de l'organisme;

²¹ Cette recommandation s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités.

- si l'unité administrative responsable de la gestion du programme prévoit qu'une évaluation sera produite et que l'un ou l'autre des documents suivants en fait mention :
 - les normes,
 - le formulaire de la demande soumise à l'approbation du Conseil du trésor;
 - tout autre document complémentaire faisant partie du dossier déposé au Greffe du Conseil du trésor ou du Conseil des ministres (par exemple, un cadre de suivi et d'évaluation préliminaire).
- la personne responsable de la fonction d'évaluation du ministère ou de l'organisme devrait en être informée au préalable, pour que les travaux d'évaluation soient inscrits au plan pluriannuel d'évaluation de l'organisation ou dans une version ultérieure de ce plan;
- dans le cas où les états financiers constituent l'un des éléments de reddition de comptes demandés aux bénéficiaires, il conviendrait de préciser : (i) que ces états financiers devront faire état des revenus provenant d'aides financières reçues des gouvernements du Québec et du Canada et des organismes municipaux ainsi que d'autres sources de revenus, le cas échéant (ii) que l'aide financière octroyée par le gouvernement du Québec devra annuellement y être indiquée de façon distincte et pour chaque programme s'il s'agit d'un organisme bénéficiaire de plus d'un programme;
- pour l'ensemble de ses programmes d'aide financière, le ministère ou l'organisme devrait déterminer un seuil uniformisé à partir duquel des états financiers vérifiés seraient exigés, en fonction des risques qu'il aura identifiés (par exemple, montant d'une aide financière supérieur à un montant prédéterminé);
- par ailleurs, le SCT invite les ministères et organismes à s'adresser au Bureau de coordination du développement durable du MELCC afin que ce dernier puisse assurer une compilation des programmes d'aide financière intégrant des critères d'écoresponsabilité ou d'écoconditionnalité, lorsque requis, en vue de ses redditions de comptes.

7. AUTRES DISPOSITIONS

Cette section présente les renseignements suivants :

- **les droits, les rôles et les responsabilités des bénéficiaires du programme ainsi que ceux du ministère ou de l'organisme;**
- **préciser les modalités ou les conditions encadrant la réduction potentielle ou la résiliation de l'aide financière aux bénéficiaires;**
- **les exigences d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre en matière d'aide financière publique;**
- **fournir l'information minimale adéquate concernant les modalités administratives liées au programme.**

Explications

Les normes doivent décrire les droits, les rôles et les responsabilités des bénéficiaires et du ministère ou de l'organisme qui n'auraient pas été abordés dans les sections précédentes.

Il s'agit notamment d'exposer certains droits du ministère ou de l'organisme, de décrire certaines modalités de gestion du programme ou de formuler certaines exigences imposées aux bénéficiaires en complément de celles qui sont préalablement exposées dans les normes.

Lorsqu'il est prévu qu'un bénéficiaire pourra utiliser la totalité ou une partie d'une aide financière pour octroyer lui-même une aide financière à un autre bénéficiaire, les normes doivent prévoir l'obligation, pour le bénéficiaire initial, de s'assurer que les organismes à qui seraient versés certains montants provenant de l'aide financière utilisent et affectent ces montants aux seules fins de la réalisation d'activités ou de projets prévus au programme d'aide financière. En ce cas, les normes doivent prévoir l'obligation, pour le bénéficiaire initial, d'obtenir de ces organismes un rapport sur l'utilisation des montants provenant de l'aide financière.

De façon que les demandeurs disposent de l'information minimale adéquate, les normes doivent également exposer sommairement les principales modalités administratives²² mises en place pour la gestion du programme.

²² Exemple : « Les demandes seront examinées par un comité et le bénéficiaire recevra une lettre confirmant son admissibilité ou non. »

Également, deux obligations particulières à l'endroit de certains bénéficiaires sont exigées et doivent donc figurer expressément dans les normes, lorsqu'applicables²³. Elles concernent l'obligation, pour certains bénéficiaires, de s'engager à implanter un programme d'accès à l'égalité ainsi que de procéder par appel d'offres public pour l'adjudication d'un contrat visant la réalisation de travaux de construction de 100 000 \$ ou plus. Dans le dernier cas, il est possible d'ajouter aux normes la mention selon laquelle l'obligation de procéder par appel d'offres public ne s'applique pas.

Une telle mention aux normes doit toutefois être justifiée dans le mémoire ou dans le formulaire CT général, puisqu'il s'agit d'une exception.

Lorsque les normes ne prévoient aucune disposition relative à l'adjudication de contrats de travaux de construction d'un montant de 100 000 \$ et plus, le ministère a l'obligation de présenter une demande d'aide financière hors programme (ad hoc) pour accorder une aide financière à un tel projet, conformément au Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions.

Le libellé que le SCT préconise d'inclure dans les cadres normatifs des programmes est le suivant :

« Pour la réalisation de travaux de construction, à l'exception des travaux réalisés en régie interne, les organismes municipaux et les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats des organismes publics sont soumis aux règles en matière d'adjudication des contrats qui leur sont applicables. Les autres organismes admissibles ont l'obligation de procéder par appel d'offres public pendant une durée minimale de 15 jours pour tout contrat de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure à 100 000 \$. »

Aides financières conformes à des normes en vigueur pour lesquelles une approbation particulière du Conseil du trésor ou du gouvernement est requise

L'octroi ou la promesse d'une subvention ne nécessite pas l'approbation du gouvernement ou du Conseil du trésor lorsqu'elle est effectuée conformément à des normes approuvées par le gouvernement ou par le Conseil du trésor.

Toutefois, les cas suivants d'octroi ou de promesse d'une subvention doivent faire l'objet de l'approbation, même s'ils sont conformes aux normes :

- lorsqu'il s'agit de l'octroi ou de la promesse d'une subvention de 100 000 \$ et plus à un organisme à but lucratif comptant plus de cent employés et que les normes approuvées ne comportent pas l'obligation, pour l'organisme, de s'engager à implanter un programme d'accès à l'égalité conforme à la Charte des droits et libertés de la personne (RLRQ, chapitre C-12);
- lorsqu'il s'agit de l'octroi ou de la promesse d'une subvention versée, sauf à un organisme public au sens de l'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1), pour la réalisation de travaux de construction de 100 000 \$ ou plus et que les normes approuvées ne comportent pas l'obligation de procéder par appel d'offres public pour l'adjudication du contrat, à moins que les normes prévoient expressément que l'obligation de procéder par appel d'offres public ne s'applique pas.

Source : Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions, Recueil des politiques de gestion, 9 2 3 1, art.4.

²³ Pour de plus amples détails, voir à ce sujet l'encadré ci-après.

L'existence ou non de conventions d'aide financière ainsi que les modalités prévues pour leur signature et pour leur révision doivent être précisées dans les normes. Le cas échéant, un modèle de convention d'aide financière doit figurer parmi les documents complémentaires transmis au SSPBP du SCT en amont de la demande d'approbation officielle des normes. Il importe cependant de noter que l'existence d'une convention d'aide financière ne dispense en aucun cas le ministère ou l'organisme de préciser, dans les normes, les renseignements indiqués dans les sections 1 à 7 du présent guide.

- en outre, lorsque la source de financement du programme provient de crédits budgétaires, les normes devraient prévoir que tout engagement financier du gouvernement du Québec n'est valide que s'il existe sur un crédit un solde disponible suffisant pour imputer la dépense découlant de cet engagement conformément aux dispositions de l'article 21 de la Loi sur l'administration financière (RLRQ, c. A-6.001);
- lorsque la source de financement du programme provient d'un Fonds spécial, les normes devraient prévoir que les engagements et les paiements qui en découlent n'excèdent pas les soldes disponibles conformément aux dispositions de l'article 51 de la Loi sur l'administration financière (RLRQ, c. A-6.001).

Pratiques exemplaires

- s'il y a lieu, les normes devraient indiquer :
 - les conditions suivant lesquelles la signature d'une convention d'aide financière est exigée (par exemple, au-delà d'un montant d'aide financière prédéterminé);
 - les rôles et les responsabilités de chaque partie prenante (autres ministères et organismes, gouvernement fédéral, entités municipales, tout autre intervenant).
- les droits du ministère ou de l'organisme peuvent inclure ceux de :
 - mettre fin à l'aide financière si le bénéficiaire ne respecte pas les exigences fixées ou si le projet n'atteint pas les objectifs prévus;
 - diminuer l'aide financière d'un pourcentage ou d'un montant équivalant à l'excédent constaté si les dépenses admissibles sont moindres que prévu et/ou que les aides combinées, au cours de la période concernée par l'aide financière, dépassent le taux de cumul permis.
- Afin d'éviter les situations où l'intégrité du bénéficiaire d'une aide financière poserait des difficultés telles qu'il serait difficile de justifier qu'elle bénéficie d'un soutien financier par le biais de deniers publics, le ministère ou l'organisme doit inclure le droit de :
 - refuser d'accorder une aide financière ou de cesser de lui verser cette aide financière si le demandeur ou le bénéficiaire ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'un bénéficiaire d'une aide financière versée à même des fonds publics.

- les procédures de dépôt et de traitement des demandes et d'octroi de l'aide financière ainsi que les autres procédures pertinentes constituent des modalités administratives au sujet desquelles une information adéquate devrait être accessible aux demandeurs.
 - Il est préférable de ne présenter, dans les normes, que les modalités administratives qui ne seront pas sujettes à changement durant la période pour laquelle leur approbation est demandée. Les renseignements susceptibles de ne plus être valables avec le temps (tels que les coordonnées des personnes à joindre et des dates précises de dépôt des demandes) pourraient plutôt être fournis dans des documents annexes.

DÉFINITIONS#

Activité : Processus ou opération permettant la production des extraits du programme à partir de ses intrants.

Aide financière (subvention ou contribution financière non remboursable) : Les subventions ou contributions financières non remboursables (paiements de transfert) sont des transferts d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles par un gouvernement, au titre desquels le gouvernement cédant : a) ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie, comme dans le cas d'une opération d'achat / de vente ou autre opération d'échange; b) ne s'attend pas à être remboursé ultérieurement comme dans le cas d'un prêt; c) ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct, comme dans le cas d'un placement.

Aide financière (contribution financière remboursable) : Contribution dont on s'attend à ce que le bénéficiaire rembourse la totalité ou une partie du montant selon des dates ou des conditions précises convenues (ex. prêts). Pour les fins du présent guide, les contributions financières remboursables comprennent également les garanties de prêts et les garanties d'engagement financier, mais excluent les prêts associés à des options d'achat d'actions.

Aide financière (autre forme) : Comprends toute autre forme d'aide financière qui n'est pas une contribution financière remboursable ou non remboursable (ex. commandite, prise de participation, prêt convertible en prise de participation).

Bénéficiaire : Entité autre qu'un ministère ou un organisme budgétaire, qui correspond à une personne physique ou morale, à une société ou à un autre gouvernement, en faveur de laquelle une aide financière est accordée.

Besoin : Écart entre la situation actuelle, à modifier, et la situation souhaitée.

Clientèle cible : Segment de la population ou de l'environnement à qui sont destinés les effets intentionnels du programme.

Convention d'aide financière : Document précisant les engagements et les obligations des différentes parties concernées par l'aide financière, de façon à assurer une saine gestion de cette dernière. Synonyme : entente.

Critères d'admissibilité : Conditions préalables qui doivent être remplies par un demandeur pour qu'il puisse prétendre à une aide financière. Ces critères sont utilisés pour déterminer la conformité du demandeur ou du projet, et ce, en amont de l'analyse des critères de sélection.

Critères de sélection : Éléments de référence qui servent à apprécier la qualité des demandes soumises, en matière de capacité à maximiser l'atteinte des objectifs du programme, et à établir des priorités entre les demandes. Ces critères sont à distinguer des critères d'admissibilité, qui sont utilisés pour vérifier la conformité de ces demandes.

Demandeur : Entité autre qu'un ministère ou un organisme budgétaire, qui correspond à une personne physique ou morale, à une société ou à un autre gouvernement, qui formule une demande pour obtenir une aide financière dans le cadre de normes de programme.

Effet : Changement suscité par les biens et les services de l'intervention.

Effet visé : Effet que le programme vise à susciter. Les qualificatifs suivants ont le même sens : effet attendu, recherché, souhaité.

Extrant : Bien ou service observable et mesurable dont la production est habituellement sous le contrôle de l'organisation.

Évaluation de programme : Démarche systématique de collecte et d'analyse de données et de renseignements sur les programmes afin d'améliorer ceux-ci, de poser un jugement sur leur valeur ou d'en apprécier, entre autres critères, la pertinence, l'efficacité ou l'efficience et, ainsi, d'éclairer la prise de décision.

Indicateur : Toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe.

Ministère ou organisme : Ministère ou organisme budgétaire de l'Administration gouvernementale, autorisé à octroyer une aide financière à des bénéficiaires en vertu d'une loi ou d'un règlement.

Normes de programme d'aide financière : Ensemble des modalités appliquées par les ministères et les organismes budgétaires pour l'octroi d'aides financières à des bénéficiaires. Les normes d'un programme doivent être conformes au Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions et à la Directive 1-81 qui en découle. Ces normes, et toute modification de celles-ci doivent faire l'objet d'une approbation par les autorités compétentes, par le Conseil du trésor ou, lorsque le cadre législatif ou réglementaire le requiert, par le gouvernement. Une fois approuvées, ces normes lient les ministères et organismes concernés. Selon le contexte, les termes *cadre normatif* ou *modalités d'application* sont utilisés comme des synonymes de *normes de programme*.

Objectif : État souhaité et mesurable d'une situation après l'action. Deux types d'objectifs sont généralement poursuivis : les objectifs opérationnels et les objectifs de l'intervention.

Objectif de l'intervention : Objectif lié directement aux effets attendus de l'intervention. Les objectifs d'intervention peuvent être divisés en objectifs intermédiaires, c'est-à-dire à court et à moyen terme, et en objectifs ultimes, c'est-à-dire à long terme, en lien avec la raison d'être du programme.

Objectif opérationnel : Objectif lié au processus du programme et à sa mise en œuvre par l'organisation. Dans le cas d'un programme d'aide financière, il peut s'agir d'un objectif propre à l'un de ses volets.

Partenaire : Organisation avec laquelle une autre organisation collabore pour atteindre des objectifs.

Parties prenantes : Les diverses entités (gouvernement, ministères, sociétés, organismes, communautés, individus, etc.) directement ou indirectement impliquées dans la mise en œuvre et dans les résultats d'une intervention publique.

Programme d'aide financière : Ensemble cohérent et structuré d'objectifs, de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles ainsi que d'activités d'octroi d'aides financières pour répondre à un ou à plusieurs besoins précis d'une population ciblée. Un programme d'aide financière peut être encadré par des normes de programme approuvées par le Conseil du trésor et, selon le cas, par le gouvernement, lorsque requis par certaines dispositions du Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions et de la Directive 1-81.

Raison d'être : Motifs qui légitiment l'existence du programme, notamment la nature et l'ampleur de la problématique ou des besoins auxquels il vise à répondre. La raison d'être correspond à la finalité ultime d'un programme, en matière de bénéfices attendus pour la société, et non aux dispositions légales et réglementaires ou aux orientations gouvernementales qui sont à son origine.

Reddition de comptes : Opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité et qui consiste à démontrer que le travail fait l'a été dans le respect des règles et des normes convenues ou à faire rapport fidèlement et avec précision de l'utilisation des ressources et des résultats obtenus. Cette obligation relève notamment du principe constitutionnel de responsabilité ministérielle, en vertu duquel les ministres du gouvernement sont imputables devant l'Assemblée nationale et des dispositions prévues par la Loi sur l'administration publique.

Résultats : Ensemble des extrants produits et des effets intentionnels générés par un programme.

Suivi : Examen continu ou périodique des activités, des extrants et des effets d'un programme.

ANNEXES#

LIGNES DIRECTRICES – CONCEPTION DE PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE (LAP, ART. 57)

1. Commentaires généraux

- les sommes budgétées pour le programme doivent figurer dans le formulaire « CT général » et non dans les normes elles-mêmes;
- les normes doivent être « autoportantes », c'est-à-dire qu'elles doivent contenir tous les éléments normatifs dont la validation relève du Conseil du trésor;
- les normes ne doivent comporter aucun mot ni élément discrétionnaire ou ambigu (ex. : etc., notamment et généralement);
- aucune disposition ne doit accorder un veto au ministère ou au ministre pour modifier ou outrepasser les normes;
- les dispositions du programme doivent exiger que les bénéficiaires (intermédiaires et finaux) fournissent toute l'information nécessaire afin de permettre la vérification de la conformité de l'utilisation des aides financières aux normes et procéder à l'évaluation des résultats (ex. : extrants et effets);
- un modèle de convention d'aide financière devrait être transmis au Conseil du trésor en même temps que les normes (le cas échéant).

2. Raison d'être du programme

- 2.1. Décrire les besoins auxquels le programme répondra et les problématiques qu'il permettra de résoudre.
- 2.2. Fournir les principales caractéristiques de la population visée par les effets du programme (qui peut correspondre ou non aux bénéficiaires).
- 2.3. Préciser de quel cadre légal et réglementaire ou de quels documents officiels du ministère ou de l'organisme (MO) le programme découle (ex. : politique, stratégie, plan d'action et plan stratégique).

3. Objectifs du programme

- 3.1. Formuler les objectifs du programme (ex. : changements visés à long terme et effets visés).
 - formuler les objectifs sous la forme de bénéfices mesurables pour le citoyen (ex. : créer des emplois ou réduire les GES);
 - proscrire les objectifs axés sur les moyens (ex. : soutenir financièrement) ou les objectifs flous (ex. : le rayonnement du Québec ou la synergie);
 - la reddition de comptes doit mesurer de façon standardisée et précise les principaux extrants ainsi que les effets de chacun des objectifs.

4. Volets du programme, activités et échéance

- 4.1. Décrire sommairement chaque volet (ex. : objectifs spécifiques) et chaque activité (si pertinent).
 - les normes doivent être structurées en volets distincts lorsqu'elles comportent plusieurs catégories de bénéficiaires, de projets, d'activités ou de subventions;

- les volets doivent comprendre des objectifs spécifiques, lesquels doivent être cohérents avec la raison d'être et les objectifs généraux du programme;

4.2. Indiquer la date de fin du programme.

- la date d'entrée en vigueur des normes correspond généralement à la date d'autorisation du programme par le Conseil du trésor;
- la date de fin du programme ne devrait pas dépasser (au plus) trois ans après la date d'autorisation²⁴.

5. Admissibilité et conditions

5.1. Décrire les critères d'admissibilité

- lister exhaustivement les caractéristiques des personnes ou des entités admissibles au programme, en évitant les listes nominatives²⁴, ainsi que les caractéristiques des projets admissibles, s'il y a lieu;
- préciser que les bénéficiaires doivent résider ou exercer leurs activités au Québec²⁴;
- déterminer des critères d'admissibilité précis ainsi que des objectifs mesurables et vérifiables (à des fins d'audit éventuel);
- prendre en considération que ces critères doivent être discriminants et cohérents avec la raison d'être, les objectifs et la reddition de comptes.

5.2. Décrire les conditions à respecter par le bénéficiaire pour continuer d'être admissible, le cas échéant.

6. Sélection

6.1. Décrire exhaustivement et explicitement les critères de sélection des demandes de manière à prioriser celles qui bénéficieront d'une aide financière.

- les critères doivent permettre objectivement de prioriser les demandes admissibles (projets, activités, etc.) qui correspondent le mieux aux objectifs du programme;
- les critères d'évaluation des demandes doivent être précis, objectifs, mesurables et vérifiables (à des fins d'audit éventuel);
- les normes ne doivent en aucun cas permettre la mise en place d'un processus de sélection discrétionnaire ni l'autorisation d'un choix subjectif parmi une liste de projets déjà identifiés;
- les listes nominatives et les clauses de reconduction aux bénéficiaires existants garantissant une rente à certains pour des motifs historiques²⁴ doivent être évitées;
- la sélection du type « premier arrivé, premier servi » doit être évitée et, lorsque possible, la procédure par appel de projets²⁴ doit être priorisée.

6.2. Décrire les principaux mécanismes de sélection (ex. : comités, grille d'évaluation et fréquence).

²⁴ Le cas échéant, toute exception devra être justifiée et expliquée au Secrétariat du Conseil du trésor par écrit à même le formulaire de CT général qui accompagnera la demande d'autorisation.

7. Aide financière et versements

- 7.1. Indiquer les critères servant à l'établissement des montants, dont le montant maximum par bénéficiaire ou la proportion maximale des coûts admissibles prévus du projet.
- 7.2. Déterminer si le cumul des aides financières en provenance du gouvernement du Québec et du Canada ainsi que des municipalités est permis.
 - les règles de cumul des aides financières publiques doivent prendre en compte toutes les aides financières du gouvernement du Québec (d'un ministère, d'un organisme ou d'une société d'État), du gouvernement du Canada, des municipalités régionales de comté et des municipalités, sauf les exclusions inscrites au Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière;
 - le cas échéant, les normes doivent clarifier un seuil absolu et un taux maximal de cumul permis;
 - sauf exception, une contribution minimale du bénéficiaire doit être exigée comme condition d'admissibilité à l'aide financière.
- 7.3. Préciser les modalités de versement (unique ou par tranches, calendrier) et évoquer les pièces justificatives exigées.
 - préciser que le versement d'aide financière est conditionnel à la disponibilité des fonds;
 - préciser que l'admissibilité en soi n'accorde aucune garantie de financement ni obligation pour le ministère.

8. Contrôle et reddition de comptes

- 8.1. Décrire les modalités de contrôle qui seront exercées par le MO auprès des bénéficiaires dans le but de s'assurer du respect des obligations qui leur sont imposées.
- 8.2. Décrire les modalités de reddition de compte exigées des bénéficiaires par le MO responsable, incluant l'information prévue pour le suivi et l'évaluation du programme.
- 8.3. Décrire les modalités de reddition de comptes que le MO responsable devra fournir au Conseil du trésor ou à son Secrétariat.

9. Droits et obligations

- 9.1. Décrire les droits, les rôles et les responsabilités communs à tous les bénéficiaires ainsi que ceux du MO responsable, en ce qui a trait, notamment, à la gouvernance, à la gestion du programme et au respect de l'intégrité.

Respecte le Guide de rédaction et les orientations du SCT ?

- Oui
- Non, préciser.

Est autoportant ?²⁵

- Oui
- Non, préciser.

Comporte des éléments discrétionnaires ?

- Non
- Oui, préciser.

Comporte des risques de chevauchement avec d'autres programmes ?

- Non
- Oui, préciser.

Respecte les décisions du Conseil du trésor ?

- Oui
- Non, préciser.

Respecte les enveloppes disponibles (crédits prévus au moment des versements) ?

- Oui
- Non, préciser.

²⁵ Est autoportant un document qui ne comprend pas de références à des documents qui n'ont pas été autorisés par l'Assemblée nationale, le gouvernement ou le Conseil du trésor.

GRILLE DE VÉRIFICATION MINISTÉRIELLE DES CADRES NORMATIFS

Programme :

Le cadre normatif :

Respecte le Guide de rédaction et les orientations du SCT ? <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non, préciser. <div style="background-color: #f0f0f0; height: 30px; margin-top: 5px;"></div>
Est autoportant ?¹ <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non, préciser. <div style="background-color: #f0f0f0; height: 30px; margin-top: 5px;"></div>
Comporte des éléments discrétionnaires ? <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> Oui, préciser. <div style="background-color: #f0f0f0; height: 30px; margin-top: 5px;"></div>
Comporte des risques de chevauchement avec d'autres programmes ? <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> Oui, préciser. <div style="background-color: #f0f0f0; height: 30px; margin-top: 5px;"></div>
Respecte les décisions du Conseil du trésor ? <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non, préciser. <div style="background-color: #f0f0f0; height: 30px; margin-top: 5px;"></div>
Respecte les enveloppes disponibles (crédits prévus au moment des versements) ? <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non, préciser. <div style="background-color: #f0f0f0; height: 30px; margin-top: 5px;"></div>

¹ Est autoportant un document qui ne comprend pas de références à des documents qui n'ont pas été autorisés par l'Assemblée nationale, le gouvernement ou le Conseil du trésor.

Une version modifiable de cette grille est disponible sous l'onglet « subventions » du site documentation-financiere.gc.ca

