



Environnement
Canada

Environment
Canada



Vérification des subventions et contributions

Le 1^{er} mai 2013

Canada 

Dates clés de la vérification

Date de la première rencontre (note de lancement)	Mai 2011
Acheminement du plan à la direction	Septembre 2011
Achèvement du travail sur le terrain	Juillet 2012
Acheminement du rapport à la direction, pour réponse	Juillet 2012
Réception de la réponse de la direction	Septembre 2012
Approbation de l'avant-dernière version du rapport par le dirigeant principal de la vérification	Novembre 2012
Recommandation par le comité de vérification	Décembre 2012
Approbation du rapport par le sous-ministre	Mai 2013

Liste des acronymes utilisés dans le document

CAFE	Créditeur à la fin de l'exercice
DGF	Direction générale des finances
DGIE	Direction générale de l'intendance environnementale
DPF	Dirigeant principal des finances
EC	Environnement Canada
FAPSC	Formulaire d'approbation des projets de subventions et de contributions
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
PARD	Plan d'action de réduction du déficit
RVFI	Rapports de vérification financière indépendants
S et C	Subventions et contributions
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA	Sous-ministre adjoint

Préparée par l'équipe de vérification et d'évaluation

Remerciements

L'équipe de vérification composée des gestionnaires de la vérification Sophie Boisvert et Stella-Line Cousineau, et des vérificateurs Lise Gravel et Daniel Chénier, sous la direction de Jean Leclerc, désire remercier toutes les personnes qui ont contribué à ce projet, notamment les employés qui ont fait part de leurs observations et de leurs commentaires dans le cadre de cette vérification.

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	i
1 INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectifs et portée.....	2
1.3 Énoncé de conformité.....	2
2 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	3
2.1 Gouvernance	3
2.2 Demandes de financement et décisions.....	5
2.3 Préparation des accords de contribution	6
2.4 Gestion et contrôles financiers	7
2.5 Assurance de la qualité et normes de service	12
2.6 Surveillance du projet et vérifications	14
2.7 Recommandations précédentes	17
3 CONCLUSION	17
Annexe 1 Méthodologie et critères de vérification	18
Annexe 2 Suivis : Vérification et évaluation des S et C versées à des catégories de bénéficiaires.....	21
Annexe 3 Échantillon de la vérification	23
Annexe 4 Programmes de S et C – Budget principal des dépenses de 2010-2011	25

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette vérification des subventions et contributions (S et C) avait été identifiée dans le Plan ministériel de vérification fondé sur les risques pour 2011-2014, tel qu'approuvé par le sous-ministre, à la recommandation du Comité consultatif externe de vérification.

L'objectif de la vérification consiste à fournir l'assurance que les principaux éléments des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle relatifs aux S et C sont adéquats, et à s'assurer de la conformité d'Environnement Canada relativement à la mise en œuvre de la Politique sur les paiements de transfert (2008) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Cette vérification est de portée nationale et met l'accent sur les contributions approuvées au cours de l'exercice 2010-2011. La vérification comprend également un suivi sur les recommandations et les engagements pris par la gestion demeurés en suspens à la suite du *Rapport de suivi de la vérification et de l'évaluation des S et C versées à des catégories de bénéficiaires* de 2005.

L'équipe de vérification a conclu que le Ministère a fait des progrès dans la mise en œuvre de sa propre réforme de l'administration du programme de S et C, en particulier avec la mise au point de mesures visant à simplifier et à normaliser la gestion des programmes de paiements de transfert relatifs à la préparation des accords.

Dans l'ensemble, le Ministère a mis en œuvre plusieurs mesures afin de se conformer aux éléments clés de la Politique sur les paiements de transfert. Des outils visant à simplifier et à normaliser la gestion du programme de paiements de transfert et à améliorer les mesures de contrôle ont été élaborés, et une approche fondée sur le risque est utilisée pour déterminer les exigences de surveillance des accords de contribution, y compris la nécessité d'effectuer des vérifications des récipiendaires.

Toutefois, certaines améliorations sont tout de même nécessaires dans les domaines suivants : la gouvernance des S et C, la formation, l'approbation des accords, les normes de service, le processus de paiement et la surveillance des paiements anticipés, et la stratégie pour la réalisation des vérifications externes des bénéficiaires.

Résumé des recommandations

Le comité de niveau supérieur sur les S et C, en consultation avec les gestionnaires de programme de la haute direction qui ont des responsabilités en matière de S et C, doit accomplir les tâches suivantes :

- clarifier la gouvernance générale en matière de S et C, et superviser l'élaboration et l'exécution d'un plan de formation en matière de S et C qui prend en compte les besoins déterminés par les gestionnaires;
- établir des lignes directrices générales communes pour documenter la justification et les décisions de financement pour les programmes n'exigeant pas la présentation de demandes;
- définir la stratégie globale du Ministère et les exigences en matière de normes de service relatives aux S et C, et examiner les processus actuels pour permettre une approbation en temps plus opportun du financement; et

- examiner et redéfinir la stratégie actuelle et l'approche fondée sur le risque pour les vérifications des contributions, dans le but de répondre aux préoccupations soulevées.

Le dirigeant principal des finances (DPF) doit examiner et améliorer les procédures de contrôle et de vérification relatives aux opérations de S et C, y compris les éléments suivants :

- i) clarifier les pouvoirs financiers délégués;
- ii) définir les mesures de contrôle requises relativement aux paiements anticipés des contributions; et
- iii) renforcer les processus de vérification et de rapports en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Cette vérification des subventions et contributions (S et C) avait été identifiée dans le Plan ministériel de vérification fondé sur les risques pour 2011-2014, tel qu'approuvé par le sous-ministre, à la recommandation du Comité consultatif externe de vérification.

En février 2007, le groupe d'experts indépendant sur les S et C du gouvernement a formulé des recommandations visant à simplifier l'administration des S et C à l'échelle du gouvernement, tout en renforçant la responsabilisation et les approches fondées sur le risque en matière de gestion des programmes. En réponse à ces recommandations, le gouvernement du Canada a élaboré un plan d'action qui établit des objectifs pour réformer l'administration des S et C sur une période de trois ans, à compter de 2008. Le plan d'action se compose de trois éléments fondamentaux : une réforme stratégique (nouvelle Politique sur les paiements de transfert du SCT présentée en 2008); des plans d'action ministériels et des instruments d'habilitation horizontaux. En réponse à cette initiative à l'échelle du gouvernement, EC a lancé sa propre réforme de l'administration des S et C en mai 2009.

La mise en œuvre de la réforme était codirigée par les sous-ministres adjoints (SMA) de la Direction générale des finances et des services corporatifs¹ et de la Direction générale de l'intendance environnementale (DGIE). Leur mandat initial était de fournir le leadership et la surveillance nécessaires pour mettre sur pied un plan d'action en réponse à la réforme. Plus précisément, les objectifs étaient les suivants : rationaliser et moderniser les pratiques de financement d'EC; mieux aligner les investissements en matière de S et C sur les priorités ministérielles; adopter une approche davantage axée sur les clients; et assurer une meilleure uniformité en matière de gestion des programmes de S et C². Bien que la DGIE ait participé de manière importante à l'élaboration du plan d'action, sa coopération lors de la mise en œuvre du plan d'action a été réduite en raison d'un changement des priorités et des contraintes budgétaires. La DGF, par l'entremise de l'unité des partenariats³, a poursuivi les travaux dans son domaine de responsabilité; toutefois, le Ministère n'avait plus de point de convergence central dans les directions générales des programmes en matière de S et C.

Dans le contexte du plan d'action de réduction du déficit (PARD), l'administration des S et C et les processus connexes font actuellement l'objet d'un examen dans le but de déterminer de possibles économies d'efficacité. Le présent rapport de vérification tombe à point nommé pour aider à éclairer cet examen.

Au cours de l'année visée par la présente vérification (2010-2011), il y a eu 21 programmes de S et C distincts⁴ gérés par le Ministère, ce qui représente environ 1 324 projets de financement de projets approuvés, pour une valeur totale de

¹ Par la suite, la Direction générale des finances.

² Conformément à la présentation sur la réforme des subventions et contributions effectuée lors de la réunion du Comité exécutif de gestion du 27 mai 2009.

³ Précédemment le groupe des partenariats et du recouvrement des coûts.

⁴ Selon le Budget principal des dépenses de 2010-2011 du gouvernement du Canada (se reporter à l'annexe 4).

116,8 millions de dollars⁵. Sur ces 1 324 projets de S et C, 14 étaient des subventions et 1 310 des contributions.

1.2 Objectifs et portée

Les objectifs de la présente vérification sont les suivants :

- fournir l'assurance que les principaux éléments des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle relatifs aux programmes de S et C mis en place au sein d'Environnement Canada sont adéquats; et
- fournir l'assurance que les éléments clés des activités de S et C au sein d'Environnement Canada sont exécutés conformément à la Politique sur les paiements de transfert (2008) du SCT et aux directives et lignes directrices connexes.

La vérification avait une portée nationale, et la mise à l'essai était axée sur les S et C approuvés pendant l'exercice 2010-2011 (voir l'annexe 3 pour obtenir plus de détails). La portée n'inclut pas un examen de la conception des programmes de S et C, puisque cet aspect fait principalement l'objet d'évaluations périodiques. Cette vérification comprend également un suivi des recommandations en suspens provenant du rapport de suivi de la vérification et de l'évaluation des S et C versées à des catégories de bénéficiaires de 2005 (voir l'annexe 2 pour obtenir plus de détails).

Compte tenu de la difficulté à déterminer les différents sites où les dossiers de S et C étaient conservés, les renseignements ont été obtenus directement auprès des secteurs de programme, plutôt que l'équipe de vérification ne se rende sur place pour obtenir les renseignements. À ce titre, l'équipe de vérification s'est fiée aux gestionnaires pour s'assurer de l'exhaustivité des renseignements reçus.

1.3 Énoncé de conformité

Cette vérification a été effectuée en conformité avec les Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne et la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor du Canada.

Selon notre jugement professionnel, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été exécutées et des preuves recueillies pour soutenir l'exactitude des conclusions tirées et contenues dans ce rapport. Les conclusions se fondent sur une comparaison des situations telles qu'elles existaient au moment de la vérification, en juillet 2012, et en fonction des critères établis.

⁵ Selon la base de données sur les subventions et contributions en date du 2 novembre 2011, dans l'onglet Projets approuvés. Ces données comprennent à la fois les subventions et les contributions ainsi que les accords de contribution faisant ou non l'objet d'une demande.

2 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, depuis qu'Environnement Canada a entrepris sa réforme de la gestion des subventions et contributions en mai 2009, le Ministère a mis en œuvre plusieurs mesures visant à simplifier et à normaliser la gestion des paiements de transfert, tout en améliorant les mesures de contrôle relatives à la préparation des accords.

Toutefois, des améliorations sont requises dans certains domaines. Sur les 24 sous-critères de vérification présentés à l'annexe 1, nous avons établi que le Ministère avait satisfait à 15 des sous-critères, mais que six sous-critères rencontraient des problèmes modérés, et deux sous-critères rencontraient des problèmes mineurs. Un critère n'a pas été respecté. Voici les questions soulevées.

2.1 Gouvernance

La gouvernance en matière des S et C est permis par une délimitation claire des responsabilités, des pouvoirs et des responsabilités qui appuie la coordination efficace entre toutes les parties de l'organisation et permet de garantir que toutes les parties au sein de l'organisation sont informées de leurs responsabilités et s'y conforment. En outre, l'organisation doit voir à ce que la formation, les outils, les ressources et les renseignements nécessaires soient accessibles afin d'appuyer les gestionnaires.

2.1.1 Rôles et responsabilités

La vérification a permis de conclure que les responsabilités fonctionnelles relatives à certaines fonctions liées aux S et C ne sont pas clairement définies au sein du Ministère. Par exemple, la DGF a, en plus de son rôle purement financier, également à assumer la responsabilité du contenu normalisé, de l'élaboration et de l'assurance de la qualité des accords de contribution par l'entremise de son unité des partenariats. Toutefois, le rôle et le mandat de l'unité n'ont jamais été officialisés, et l'absence de rôles, de responsabilités et de gouvernance documentés a entraîné une certaine confusion. En outre, il n'y a pas de responsable fonctionnel officiel pour appuyer les gestionnaires d'EC dans le cadre des processus de demande, de la gestion et de la surveillance des accords de contribution, ni pour assurer la coordination de la gestion de l'ensemble des programmes de S et C.

Les entrevues menées ont permis de révéler que le niveau de participation et le soutien des agents des services financiers⁶ dans le cadre de la préparation des accords de contribution varient considérablement au sein du Ministère. Par conséquent, les gestionnaires ne sont pas toujours clairs sur les services qui sont offerts par l'unité des partenariats de la DGF et par la Direction des finances.

Au moment de la vérification, un certain nombre d'initiatives visant à résoudre certaines de ces questions étaient en cours. L'élaboration d'une politique ministérielle sur les paiements de transfert est en cours; la politique exposera en détail les rôles et responsabilités du Ministère en matière de S et C.

En outre, la Direction des finances a également redéfini les rôles et responsabilités de ses agents financiers par l'entremise de son nouveau cadre de prestation des services. À

⁶ Les agents des services financiers donnent des conseils en matière de subventions et contributions.

l'intérieur de ce cadre, la Direction a examiné ses activités de base et a normalisé les processus financiers clés dans l'ensemble du Ministère, y compris ceux liés aux S et C. Le cadre vise à répondre à certains des écarts indiqués ci-dessus.

De plus, dans le contexte du PARD, un comité de niveau supérieur sur les S et C a récemment été créé afin de dégager les gains d'efficacité et les possibilités que procurerait la rationalisation des processus de S et C, ainsi que de fournir une vue d'ensemble des processus de S et C.

2.1.2 Formation et soutien fournis aux gestionnaires

Dans le cadre de la réforme d'EC, un guide complet sur les S et C au sein d'EC a été mis au point, ainsi que des modèles normalisés sur l'évaluation des risques et des modèles types pour les accords et la production de rapports. Ces documents sont accessibles en ligne sur le site intranet du Ministère, dans la section des S et C. Le site Web fournit également d'autres outils, y compris les formulaires des rapports des bénéficiaires qui ont simplifié la tâche des gestionnaires de programme et contribué à améliorer l'uniformité au sein du Ministère.

De plus, depuis l'entrée en vigueur de la Politique sur les paiements de transfert (2008) du SCT, les employés d'EC ont reçu une formation officielle et *ad hoc*. La formation officielle sur la préparation des accords et l'utilisation de gabarit d'accords normalisés a été donnée par la Direction des finances. De plus, les agents des services financiers ont consacré beaucoup de temps à encadrer et à conseiller les gestionnaires de programme.

Toutefois, des entrevues menées auprès des gestionnaires de programme ont mis en lumière la nécessité d'obtenir plus de directives à propos de l'ensemble du processus de gestion du cycle de vie des S et C, y compris la sélection du projet, l'évaluation des risques, la surveillance du projet, le processus de paiement et la clôture du projet. La Direction des finances est au courant de ces besoins. La Direction générale des finances a élaboré un examen de la conformité à la politique de S et C qui est destiné à être un document de référence, et qui est le résultat d'une évaluation des risques et d'un examen des pratiques et des procédures d'EC qui ont trait au cycle de vie des S et C.

Recommandation n° 1

Le comité de niveau supérieur sur les S et C doit clarifier la gouvernance générale en matière de S et C, et superviser l'élaboration et l'exécution d'un plan de formation en matière de S et C qui prend en compte les besoins déterminés par les gestionnaires.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

Les SMA conviennent du fait qu'il est nécessaire de clarifier la structure générale de gouvernance en matière de S et C, et que cela sera fait par l'intermédiaire de la réforme des S et C du Ministère. À ce jour, des comités de directeurs généraux et de SMA de la haute direction ont été établis afin de faciliter la stratégie de réforme des S et C et le plan de travail.

À propos de la formation, les SMA conviennent du fait qu'il est nécessaire d'élaborer un plan de formation structuré en matière de S et C, qui comprend les rôles et les responsabilités relatifs aux programmes. À l'heure actuelle, la DGF organise des séances de formation officielle annuelles à propos des mises à jour et de l'administration des accords de contribution. Les discussions portant sur la réforme des S et C ont mis en évidence des besoins des gestionnaires de programme qui ne sont pas associés à des rôles et des responsabilités financiers.

2.2 Demandes de financement et décisions

La Directive sur les paiements de transfert du SCT stipule que les ministères doivent s'assurer à ce que les bénéficiaires potentiels aient facilement accès à l'information sur les programmes de paiements de transfert, et qu'une description de chaque programme soit rendue publique, y compris les exigences en matière de demande et d'admissibilité ainsi que les critères sur lesquels les demandes seront évaluées.

Il existe deux types de processus d'appel d'offres au sein d'EC : les processus exigeant la présentation d'une demande et ceux qui n'exigent pas la présentation d'une demande. Les programmes qui n'exigent pas la présentation d'une demande ne doivent pas nécessairement subir un processus concurrentiel, conformément à la conception des programmes approuvée par le Conseil du Trésor. En revanche, les programmes exigeant la présentation d'une demande doivent respecter les exigences et les processus relatifs aux appels d'offres qui sont intégrés à leur conception de base.

2.2.1 Programmes exigeant la présentation d'une demande

La vérification a examiné la pertinence des processus de demande de financement, d'appel d'offres et de présentation des demandes ainsi que le processus d'évaluation de l'admissibilité des programmes de contribution exigeant la présentation d'une demande.

Au cours de l'exercice 2010-2011, 21 programmes de S et C distincts ont été gérés par le Ministère (voir l'annexe 4), ce qui représente environ 1 324 projets de financement. Selon notre analyse, 65 % des accords de contribution concernaient des programmes exigeant la présentation d'une demande, pour une valeur totale de 35,8 M\$.

Les résultats des entrevues menées auprès des gestionnaires de programme ont indiqué que les bénéficiaires potentiels du financement sont en général connus et clairement définis. La plupart des gestionnaires utilisent des outils de communication ciblés qui sont adaptés à leur programme. De plus, les formulaires de demande de financement de base sont accessibles en ligne, et une variété d'outils sont utilisés pour communiquer et expliquer les critères d'évaluation des programmes de financement. Chaque programme dispose de sa propre méthode d'évaluation, et certains programmes évaluent les demandes avec l'aide de partenaires, tels que d'autres paliers de gouvernement ou des organismes sans but lucratif.

2.2.2 Programmes n'exigeant pas la présentation d'une demande

Tandis que les processus de demande et d'approbation de financement pour les programmes exigeant la présentation d'une demande sont de nature plus transparente et ouverte (à savoir publique), les programmes n'exigeant pas la présentation d'une demande présentent un plus grand défi. Les ministères doivent toujours s'assurer qu'ils font preuve de diligence raisonnable en sélectionnant et en approuvant les bénéficiaires des programmes de paiements de transfert; cette question a été soulevée au cours des dernières vérifications du Bureau du vérificateur général du Canada réalisées auprès de d'autres ministères.

Les entrevues menées auprès des gestionnaires ont révélé que, même si le financement attribué aux bénéficiaires des programmes n'exigeant pas la présentation d'une demande est normalement justifié, il n'y a pas d'approche commune aux différents programmes pour documenter la justification ou les décisions de financement. Par exemple, il n'existe pas de politique ou de ligne directrice à l'échelle d'EC qui définisse les exigences minimales de documentation du processus de sélection des bénéficiaires du financement.

Recommandation n° 2

Le comité de niveau supérieur sur les S et C doit établir des lignes directrices générales communes relatives à la documentation, de la justification et des décisions de financement des programmes n'exigeant pas la présentation d'une demande.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

Les SMA conviennent que le comité des SMA sur les S et C établira l'orientation générale relative à la documentation de la justification et des décisions de financement des programmes n'exigeant pas la présentation d'une demande, en conformité avec les processus opérationnels communs du SCT. La répartition des processus opérationnels de S et C d'EC tout au long du cycle de vie, qui a été dirigée par la DGF, est désormais terminée, et elle permettra de déterminer les zones communes et les domaines à améliorer. Ce travail aidera le Ministère à établir des approches communes.

2.3 Préparation des accords de contribution

La vérification a examiné si le processus de préparation des accords de contribution est adéquat, en particulier relativement aux points suivants :

1. conformité aux modalités du programme;
2. accords documentés et consignés avec exactitude, et conformément aux politiques et aux processus d'EC;
3. accords signés avant le début de la période qu'ils couvrent; et
4. le pouvoir de modifier les accords est restreint au personnel autorisé, signé par l'autorité approuvée et conservé avec l'accord original.

La vérification a permis de conclure que tous les critères ont été respectés, à l'exception de l'approbation des accords, tel qu'il est indiqué à la section 2.4 du présent rapport.

En outre, la mise à l'essai n'a pas permis de déceler des cas où une contribution a été utilisée en remplacement de contrats pour les produits et les services. Le guide sur les S et C au sein d'EC fournit une définition claire et recommande que les gestionnaires de programme consultent leurs agents des services financiers pour les projets ambigus ou hybrides.

2.4 Gestion et contrôles financiers

Les accords de contribution exigent plusieurs approbations avant qu'ils ne puissent être mis en place. Dans ce contexte, la vérification a examiné la gestion et les contrôles financiers en matière de S et C par l'entremise de l'exercice des pouvoirs délégués et des approbations clés.

La délégation des pouvoirs de signature est généralement structurée comme suit :

Pouvoirs délégués de signature en matière de finances

- *Le pouvoir de dépenser (articles 32 et 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques [LGFP]) est exercé en trois étapes :*
 - *Le pouvoir d'initier des dépenses*
 - *Le pouvoir d'engager des dépenses (article 32 de la LGFP)*
 - *L'attestation d'exécution (article 34 de la LGFP)*
- *Le pouvoir d'exécuter une opération : approbation d'un accord ou d'un contrat*
- *Le pouvoir de payer (article 33 de la LGFP) consiste à effectuer des paiements imputables sur des crédits et à veiller à ce que toutes les exigences législatives et réglementaires pour le contrôle des fonds et les demandes de paiements soient respectées.*

Source : Manuel de référence de la formation portant sur la délégation de pouvoirs, École de la fonction publique du Canada, août 2010

2.4.1 Instruments de délégation

Au sein du Ministère, deux documents définissent les personnes qui peuvent approuver un accord de subvention ou de contribution : l'Instrument de délégation des pouvoirs de signature en matière financière et l'Arrêté sur la délégation d'EC ainsi que le guide sur les S et C au sein d'EC. La vérification a permis de repérer les écarts suivants entre les deux documents :

- La partie C de l'Instrument de délégation des pouvoirs de signature en matière financière et de l'Arrêté sur la délégation d'EC, qui est l'instrument de délégation officiel, contient une section propre aux S et C qui stipule que l'approbation des accords et l'engagement des dépenses selon la disponibilité des fonds sont délégués aux gestionnaires des niveaux 1 à 4, selon la nature et le montant de la contribution. L'Instrument de délégation ne fait pas clairement une distinction entre le pouvoir

d'initier des dépenses, le pouvoir d'engager des dépenses et l'approbation des accords. Par exemple, l'énoncé sur l'engagement des dépenses en fonction de la disponibilité des fonds est trompeur, puisque la certification de la disponibilité des fonds fait partie du pouvoir d'engager des dépenses (article 32 de la LGFP), et elle constitue un pouvoir distinct dans le cadre de l'instrument.

- Le guide sur les S et C au sein d'EC stipule que le pouvoir d'approuver les contributions est délégué à un gestionnaire de niveau 5 dans toutes les régions. Cet énoncé contredit l'instrument de délégation officiel décrit ci-dessus qui confie la délégation à des niveaux plus élevés (niveaux 1 à 4). De plus, comme c'est le cas pour l'instrument de délégation officiel, cet énoncé ne fait pas de distinction entre les différentes autorités, et il peut donc être interprété comme incluant l'approbation de l'accord.

La vérification a confirmé au moyen de mise à l'essai que l'engagement des dépenses a été exercé par le niveau d'autorité approprié, au niveau du SMA. Cependant, la vérification a révélé des problèmes au niveau de l'exercice du pouvoir d'engager des dépenses (article 32 de la LGFP) et du pouvoir d'exécuter une opération (approbation des accords de contribution), comme l'expliquent les sections suivantes.

2.4.2 Pouvoir d'engager des dépenses

La mise à l'essai dans le cadre de la vérification du pouvoir d'engager des dépenses en vertu de l'article 32 de la LGFP a révélé qu'aucun des échantillons sélectionnés ne comportait l'approbation appropriée. Dix des 30 opérations constituant l'échantillon ont été incorrectement approuvées par un agent financier qui ne détenait pas le pouvoir délégué, et les 20 opérations restantes ne présentaient pas la signature requise en vertu de l'article 32.

Ces résultats s'expliquent en partie car une incohérence se trouvait dans le formulaire d'approbation des projets de subventions et de contributions (FAPSC). Le formulaire requiert différentes signatures du gestionnaire responsable et de la DGF, mais l'élément pour lequel les gestionnaires doivent signer ne comprend pas l'article 32 : au lieu de cela, le formulaire contient un bloc-signature précisant que la certification en vertu de l'article 32 de la LGFP est réservée « à l'usage exclusif par les services financiers ». Cette constatation a été rapidement soumise à la Direction des finances, qui nous a informés être au courant de la situation et que le formulaire serait corrigé à temps pour l'exercice 2011-2012. La vérification a confirmé que la correction avait été apportée au formulaire, et qu'une version corrigée de ce dernier était accessible en ligne pour les utilisateurs.

Même si le pouvoir d'engager des dépenses n'a pas été exercé de façon appropriée, les risques de dépenser un montant plus important que le montant des fonds disponibles ont été réduits au minimum par l'intermédiaire d'autres mesures de contrôle. En particulier, les fonds de S et C sont conservés de façon centralisée par la Direction des finances jusqu'à l'approbation de la recommandation de financement, et c'est seulement ensuite que l'argent est transféré au secteur de programme visé par les S et C.

2.4.3 Approbation des accords de contribution

La vérification a révélé que seulement six des trente accords faisant partie de l'échantillon mis à l'essai ont été approuvés de façon appropriée conformément à la partie C de l'Instrument de délégation des pouvoirs de signature en matière financière. Tel qu'il est expliqué à la section 2.4.1, le fait de disposer de deux outils différents décrivant les pouvoirs financiers en matière de S et C, combiné au fait que les deux outils ne font pas clairement de distinction entre les différentes autorités, a pour conséquence que des gestionnaires non autorisés à des niveaux inférieurs aux niveaux requis approuvent (c.-à-d., signent) des accords de contribution.

2.4.4 Attestation d'exécution

L'équipe de vérification a également vérifié si les paiements autorisés étaient conformes à la Politique sur les paiements de transfert du SCT et à l'article 34 de la LGFP, et s'ils attestent de façon efficace que le remboursement réclamé par un bénéficiaire était conforme aux modalités de l'accord.

La vérification a permis de conclure que, à l'exception d'un exemple dans l'échantillon, l'attestation d'exécution en vertu de l'article 34 de la LGFP a été correctement effectuée par les gestionnaires de programme. Les essais de vérification ont également révélé les éléments suivants :

- L'approbation des paiements anticipés et des demandes de paiement a été réalisée à la suite de la confirmation qu'un accord de contribution avait été signé.
- Il n'y a aucun problème avec la pertinence du montant demandé et la disponibilité restante des fonds dans le cadre de l'accord.
- Les paiements étaient conformes aux dépenses admissibles.
- Les modalités de paiement ont été respectées telles qu'elles étaient établies dans les accords de contribution.
- Les gestionnaires de programme ont attesté que les demandes de paiements anticipés et les demandes de remboursement étaient conformes à l'article 34 de la LGFP.
- Les paiements ont été uniquement versés aux bénéficiaires nommés dans les accords approuvés et en vigueur.

La mise à l'essai a permis de repérer un cas pour lequel l'article 34 n'a pas été correctement respecté : cette opération avait trait à la création d'un créancier à la fin de l'exercice (CAFE) pour un travail qui aurait dû être effectué au cours de l'exercice précédent. Ce CAFE n'a pas été payé finalement, car le travail n'a pas été réalisé par la suite. Une surveillance continue adéquate par le gestionnaire de programme aurait permis de repérer ce problème beaucoup plus tôt dans le processus.

La vérification a également révélé que les paiements de contribution « anticipés » ne sont pas consignés comme des paiements anticipés dans le système financier, ni signalés ou contrôlés d'une autre manière dans le système. De même, les paiements anticipés de contribution ne sont pas consignés ou inclus dans la base de données sur les S et C (système de contrôle de gestion). Par conséquent, le système financier ne peut pas être utilisé pour faire la distinction entre les paiements versés aux bénéficiaires pour des dépenses engagées et des travaux achevés et les paiements versés par anticipation qui

sont dus à la Couronne jusqu'à ce qu'ils soient correctement comptabilisés par les bénéficiaires. Du point de vue de la communication de l'information financière, cette pratique est conforme à la norme comptable 3.2 du Conseil du Trésor. Cependant, cette façon de faire ne permet pas de contrôler les paiements anticipés et de les présenter dans des rapports à des fins de gestion. Par conséquent, les gestionnaires doivent utiliser des systèmes parallèles pour faire le suivi des paiements anticipés, ce qui augmente le risque que ces paiements anticipés ne soient pas comptabilisés par la suite par les bénéficiaires et que les fonds dus à la Couronne ne soient pas récupérés. L'équipe de vérification n'a pas trouvé dans l'échantillon de vérification d'élément de preuve indiquant qu'un paiement anticipé n'a pas été récupéré ou comptabilisé, mais le risque demeure important, étant donné que 63 % des cas de l'échantillon ont fait l'objet d'un paiement anticipé.

2.4.5 Pouvoir de payer

Le pouvoir de payer en vertu de l'article 33 de la LGFP incombe à la Direction des finances, et il atteste que la vérification en vertu de l'article 34 a été effectuée de façon adéquate. En vertu de l'article 33, le chef de la direction financière est chargé de s'assurer de la qualité de la pertinence de l'ensemble du processus de vérification des comptes.

La vérification a permis de conclure que le contrôle de la qualité portant sur le pouvoir de payer aux termes de l'article 33 de la LGFP n'était pas toujours exercé de manière efficace. Les problèmes et les faiblesses qui suivent ont été observés :

1. La vérification en vertu de l'article 33 de la LGFP n'a pas permis de détecter rapidement les irrégularités propres au pouvoir d'engager des dépenses (article 32 de la LGFP) et à l'approbation des accords, tel qu'il est décrit dans les sections précédentes.
2. Une liste de vérification normalisée de l'article 33 a été mise en œuvre à l'automne 2011 afin d'aider les agents financiers dans l'exercice de leurs fonctions relatives à l'article 33 de la LGFP, mais les résultats des entrevues menées ont révélé que certains agents financiers ont conçu leurs propres lignes directrices et outils pour traiter les paiements des accords de contribution qui ont eu lieu avant le mois d'avril 2012. Dans le but de normaliser le processus, la DGF a mis en place une liste de vérification propre aux S et C pour l'exercice 2012-2013.

La DGF a réalisé un « processus de vérification des comptes après paiement » afin d'évaluer la pertinence de la vérification en vertu de l'article 33 effectuée par les différents bureaux de comptabilité. Les résultats du processus de vérification sont utilisés pour améliorer les processus et les mesures de contrôle, le cas échéant. Au moment de la vérification, les opérations de S et C n'étaient pas visées par ce processus, étant donné qu'elles étaient soumises à une pré-vérification complète par les bureaux de comptabilité. Par conséquent, au moment de la présente vérification, les erreurs ou les problèmes décelés dans le cadre de la vérification en vertu de l'article 33 qui étaient liés aux S et C n'ont été ni enregistrés ni surveillés dans le but d'améliorer les mesures de contrôle et les processus.

Toutefois, le cadre national d'assurance de la qualité pour la vérification des comptes révisé en 2012 a été modifié pour inclure la prise en compte des erreurs critiques et non critiques décelées au moment de la vérification préalable au paiement des opérations à

risque élevé, y compris les opérations de S et C. Les gestionnaires financiers ont indiqué que les résultats des analyses seront étudiés, et que des mesures correctives seront définies et documentées. La Direction des finances compte pouvoir mettre en place des rapports d'exception pour les opérations de S et C au cours de l'exercice 2013-2014.

Recommandation n° 3

Le Dirigeant principal des finances doit examiner et améliorer les procédures de contrôle et de vérification relatives aux opérations de S et C, y compris les éléments suivants :

- i) Clarifier les pouvoirs financiers délégués.
- ii) Définir les mesures de contrôle requises relatives aux paiements anticipés des contributions;
- iii) Consolider les processus de vérification et de rapports en vertu de l'article 33.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec ces recommandations.

Les SMA appuient les mesures suivantes à prendre par le DPF :

1. La DGF a entrepris un examen et une mise à jour exhaustifs de l'instrument de délégation du Ministère à l'automne 2012. Cet examen a révélé qu'il était nécessaire d'apporter des améliorations, notamment en ce qui concerne le pouvoir d'exécuter une opération pour les S et C. La direction a également l'intention de réviser tous les documents, tels que le guide sur les S et C, de telle sorte qu'il fasse référence à l'instrument de délégation par l'entremise d'un lien Web. De cette façon, tous les changements apportés à l'instrument de délégation deviendront automatiquement les éléments de référence au sein d'un document donné.

2. Les SMA conviennent qu'il est nécessaire d'examiner les mesures de contrôle relatives à la consignation des paiements « anticipés » de contribution, car ils sont contrôlés par des mesures de gestion extérieures au système financier. Ce point sera abordé dans les discussions portant sur la réforme des S et C. Les contrôles internes de gestion des paiements anticipés de contribution ont également fait l'objet d'un examen récent par l'intermédiaire des derniers travaux entrepris en matière de contrôles internes des rapports financiers relatifs au cycle de l'achat au paiement des S et C : des travaux seront menés à cet égard avec l'équipe des opérations comptables et les services financiers de la DGF.

Cependant, l'inscription des paiements « anticipés » de contribution dans le système financier est visée par des directives claires à l'échelle gouvernementale par le biais de la norme comptable 3.2 du Conseil du Trésor qui traite de la présentation de ces paiements dans l'état des opérations des ministères. La pratique d'EC s'harmonise avec les directives du Conseil du Trésor, à savoir que les paiements anticipés sont enregistrés dans le système financier en tant que dépenses plutôt que des paiements anticipés. Aucune autre mesure n'est requise à cet égard.

3. La DGF a renforcé ses processus de production de rapports et de vérification et continuera à le faire en vertu de l'article 33, avec la mise en œuvre le 1^{er} avril 2011 du cadre national d'assurance de la qualité pour la vérification des comptes. La DGF a

également créé des listes de contrôle de la vérification des comptes aux fins des articles 32 et 34 afin d'aider les gestionnaires de centre de responsabilité et, par conséquent, de réduire les risques émanant du gestionnaire délégué.

Dans le cadre des derniers travaux entrepris par la DGF en matière de contrôles internes des rapports financiers relatifs au cycle de l'achat au paiement des S et C, les mesures de contrôle interne de vérification en vertu de l'article 33 ont fait l'objet d'un examen et elles ont été renforcées. De plus, en 2012-2013, la DGF a entrepris de normaliser encore plus ses processus ministériels, en collaborant afin d'établir des listes de vérification des pratiques exemplaires en vertu de l'article 33, ce qui constitue un produit à valeur ajoutée, afin d'assurer la production de rapport interne et la normalisation de cette vérification à l'échelle du Ministère.

2.5 Assurance de la qualité et normes de service

L'équipe de vérification a cherché à savoir si l'assurance de la qualité et les normes de service ont été utilisées afin de surveiller et d'améliorer les processus relatifs à la préparation et à la gestion des accords de S et C.

2.5.1 Qualité des accords de contribution

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action d'EC en vue de la réforme des S et C, le Ministère a conçu et normalisé des procédures et des modèles afin d'améliorer la qualité et la cohérence d'ensemble du contenu des accords de contribution. Les essais de vérification ont permis de confirmer que les outils sont utilisés et que les mesures de contrôle relatives à la qualité des accords existent.

Les accords dont le montant est égal ou supérieur à 100 000 \$ et inférieur à 250 000 \$ sont examinés par l'unité des partenariats, et les accords de contributions dont le montant est égal ou supérieur à 250 000 \$ sont examinés par le directeur général des finances. Cette mesure de contrôle est utilisée pour repérer et corriger les incohérences qui existent au sein des accords avant qu'ils ne soient approuvés. La vérification a permis de constater que les dossiers nécessitant une approbation par l'unité des partenariats ou le directeur général des finances comportaient les signatures appropriées. Il convient de noter que parmi les 1 324 accords se trouvant dans la base de données sur les S et C, 82,1 % de ces accords (1 087 accords) étaient d'un montant inférieur à 100 000 \$ et, par conséquent, l'examen de la qualité est effectué par les gestionnaires de programme et les agents des services financiers.

2.5.2 Normes de service

Le sous-ministre a annoncé en août 2009 que le Ministère planifiait mettre en œuvre un grand nombre de nouvelles initiatives au cours d'un certain nombre d'années, qui comprenaient des éléments livrables à court terme tels que « la création de normes de service pour la prestation des subventions et des contributions afin de réduire les « périodes d'attente » entre la demande, l'avis et la réception d'un accord de contribution pour tous les programmes, et ce, avant le 31 mars 2010. » Il s'agit également d'une exigence de la Politique sur les paiements de transfert du SCT que les sous-ministres établissent des normes de service raisonnables et réalisables à l'échelle de leur ministère relativement aux programmes de paiements de transfert.

À la suite de cette annonce, des normes de service (principalement liées aux délais de traitement des accords) ont été élaborées et mises en œuvre pour l'un des programmes de S et C écoACTION et pour la Direction des finances. Bien que ces normes devaient être appliquées à d'autres programmes de financement, la vérification n'a pas permis de trouver des éléments de preuve que d'autres secteurs de programme avaient mis en œuvre des normes de service.

L'équipe de vérification a examiné le temps nécessaire pour obtenir les différentes approbations de la DGF une fois que le financement est approuvé. La mise à l'essai a révélé que la majorité des ébauches d'accord étaient examinées dans un délai d'un à quatre jours pour chacune des étapes d'approbation. La justification des délais plus longs était consignée, et ces délais étaient liés à des problèmes tels que le nom légal du bénéficiaire, les projections des flux de trésorerie, l'engagement des dépenses, des signatures manquantes pour l'approbation et des renseignements manquants.

Bien que des progrès aient été réalisés dans la mise en œuvre des normes de service, les entrevues menées auprès des gestionnaires de programme ont uniformément mis en lumière d'importantes préoccupations concernant le temps total nécessaire au traitement et à la réception de toutes les approbations nécessaires afin de fournir un financement aux bénéficiaires. Cet élément est particulièrement préoccupant, étant donné que le financement du programme est souvent fourni à des bénéficiaires pour qu'ils mènent des études environnementales ou des activités qui sont imminentes ou saisonnières. Les gestionnaires interrogés ont recommandé que les processus de demande de financement, d'examen et d'approbation soient mis en œuvre plus tôt dans l'année pour permettre l'exécution en temps opportun des S et C.

Recommandation n° 4

Le comité de niveau supérieur sur les S et C, en consultation avec les gestionnaires de programme de la haute direction, doit définir la stratégie globale du Ministère et les exigences relatives aux normes de service en matière de S et C, et il doit examiner les processus actuels pour permettre une approbation du financement en temps plus opportun.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

Nous remarquons que les normes de service relèvent principalement de la responsabilité des directions générales où des programmes existent. Les SMA conviennent que le comité des SMA sur les S et C définira la stratégie globale et les exigences en matière de normes de service relatives aux S et C.

En ce qui concerne une approbation en temps plus opportun du financement, la réforme des S et C a répondu à cette question au moyen d'une approche par étapes qui sera harmonisée avec les processus de planification et d'affectation budgétaire du Ministère pour l'ensemble des crédits, et qui appuiera l'exécution en temps opportun de l'approbation des S et C du Ministère.

2.6 Surveillance du projet et vérifications

2.6.1 Surveillance du projet

Le Ministère a mis en œuvre une approche systématique et cohérente pour évaluer les risques propres à chaque accord de contribution et pour déterminer les exigences en matière de surveillance et de production de rapports. Chaque contribution est évaluée par rapport à une série de facteurs pertinents au projet et au bénéficiaire. Le résultat de cette évaluation des risques détermine les modalités qui doivent être intégrées à l'accord de contribution, y compris les exigences relatives à la production de rapports et aux vérifications. Le principal objectif de cette approche consiste à améliorer la surveillance des projets, tout en réduisant le fardeau administratif pour les bénéficiaires et les gestionnaires de projets.

La vérification a permis de conclure que la surveillance des accords de contribution, telle qu'elle est établie par une approche axée sur les risques, était adéquate dans la plupart des dossiers de projet examinés dans le cadre de la mise à l'essai, sauf dans le cas mentionné à la section 2.4.4 (contrôle des paiements anticipés). La vérification a également conclu que les dossiers échantillonnés ont été clôturés de façon appropriée, par l'entremise d'opérations financières et non financières, notamment en s'assurant que tous les paiements anticipés ont été comptabilisés, en consignait adéquatement les écritures de clôture, en conservant les accords et les modifications au dossier, et en archivant les dossiers.

2.6.2 Vérifications des accords de contributions

La vérification et l'évaluation des S et C versées à des catégories de bénéficiaires de 2005 ont mis en évidence la nécessité de mettre en place un programme de vérification des bénéficiaires, et la DGF s'était précédemment engagée à réaliser ce point. Toutefois, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre comme cela était prévu au départ, et le Ministère ne dispose pas d'un programme ministériel de vérification des bénéficiaires.

Bien que certaines vérifications des bénéficiaires aient été menées en réponse aux demandes des gestionnaires de programme, il n'existe ni répertoire central ni moyen d'identifier précisément ces vérifications. La Direction des finances a également confirmé qu'elle est rarement mise au courant lorsqu'un programme mène une vérification des bénéficiaires, et à sa connaissance, très peu de vérifications des bénéficiaires sont réalisées. Néanmoins, conformément à la Politique sur les paiements de transfert du SCT, le Ministère se réserve le droit de mener ses propres vérifications des bénéficiaires; la disposition requise est incluse dans tous les accords mis à l'essai.

Deux types de vérification des contributions sont ou peuvent être menés au sein d'EC. Tout d'abord, pour chaque accord de contribution, le Ministère se réserve le droit de mener une vérification des bénéficiaires afin de s'assurer de l'exécution de leurs engagements en vertu de l'accord signé. Ce type de vérification est payé par le Ministère. Le deuxième type de vérification est un rapport de vérification financière indépendante (RVFI) pour lequel le bénéficiaire engage un tiers indépendant pour mener un examen du financement et des dépenses relatifs à l'accord et pour préparer et certifier un rapport final présentant le financement du projet et l'utilisation du financement d'Environnement Canada.

Au lieu qu'Environnement Canada ne fasse réaliser ses propres vérifications externes ou indépendantes du financement accordé aux bénéficiaires de contributions (p. ex. les vérifications des bénéficiaires), la pratique adoptée par le passé consistait à exiger que le bénéficiaire mène sa propre vérification externe (par un tiers) relative à son utilisation des fonds de la contribution, dans le cas des accords d'un montant élevé, et qu'il fournisse les résultats de cette vérification à EC. Avec la mise en œuvre de la récente réforme des S et C, l'exigence prévoyant que certains bénéficiaires fournissent des vérifications externes des contributions a été clarifiée et normalisée. L'exigence relative à la production de RVFI au terme du projet doit maintenant être incluse dans les accords de contribution lorsque les conditions suivantes sont respectées :

- a. L'accord présente un risque MODÉRÉ ou ÉLEVÉ (il est possible de demander un RVFI pour les projets à FAIBLE risque, mais cela doit être fait de manière exceptionnelle et pour les accords d'un montant très élevé).
- b. Environnement Canada verse un financement de 100 000 \$ ou plus au cours de l'une ou l'autre des années financières de l'accord.
- c. Le bénéficiaire est admissible à recevoir des paiements anticipés (remarque : s'il n'y a pas de disposition concernant les paiements anticipés dans l'accord, il n'est pas obligatoire de produire un RVFI).

La vérification n'a pas pu déterminer combien d'accords nécessiteraient un RVFI, puisque les renseignements actuellement saisis dans la base de données sur les S et C ne favorisent pas ce type d'analyse. Cependant, d'après les renseignements disponibles, neuf des 1 310 contributions émises en 2010-2011 respectaient seulement deux des trois conditions requises pour la production d'un RVFI. Cela signifie que, tout au plus, 1 % des accords seraient assujettis à la production d'un RVFI.

D'après les éléments de preuve recueillis au cours de cette vérification, il existe à notre avis un certain nombre de préoccupations avec l'approche actuelle d'EC relativement à la réalisation de vérifications des contributions, y compris les RVFI :

- À l'heure actuelle, EC ne peut pas facilement déterminer si des vérifications des bénéficiaires ont été menées ou des RVFI produits, ni leur nombre.
- Le rationnel qui vient justifier les critères pour produire un RVFI n'est pas entièrement claire. En particulier, l'équipe de vérification n'a pas pu obtenir une explication claire sur les raisons pour lesquelles l'admissibilité du bénéficiaire à recevoir un paiement anticipé peut avoir une incidence sur les risques ou la nécessité de produire un RVFI.
- Les critères de production des RVFI peuvent être jugés trop restrictifs. Même si aucune statistique n'est mise à jour pour consigner le nombre de vérifications de bénéficiaires ou de RVFI, une recherche rapide dans la base de données sur les S et C à l'aide de deux des trois critères liés aux RVFI a permis de repérer une très petite quantité (1 % des accords) de cas potentiels qui nécessiteraient la production de RVFI.
- À l'heure actuelle, le Ministère ne peut pas déterminer les résultats des récentes vérifications des bénéficiaires ou des RVFI, ni si les mesures correctives nécessaires ont été prises (p. ex. les fonds récupérés).
- La principale responsabilité fonctionnelle relative à la détermination de la stratégie et de l'approche à adopter pour effectuer les vérifications des contributions (vérifications

des bénéficiaires ou RVFI) et à la surveillance des résultats n'est pas clairement définie.

Recommandation n° 5

Le comité de niveau supérieur sur les S et C, en consultation avec les gestionnaires de programme de la haute direction, doit examiner et redéfinir la stratégie et l'approche fondée sur le risque actuelles en matière de vérifications des contributions, par exemple en répondant aux préoccupations soulevées.

Réponse de la direction

Les SMA conviennent que le comité ministériel des SMA examinera et définira les exigences ministérielles, en tenant compte du fait qu'il existe d'autres façons, en plus des vérifications des accords de contribution, de régler les problèmes liés à la surveillance financière indiqués dans la vérification. Le Ministère a fait des progrès dans la compréhension des pratiques de surveillance mises en œuvre relativement aux bénéficiaires. L'approche actuelle comme il est décrit ci-dessous reflète la réalité et le contexte, et elle répond aux besoins du Ministère.

Les responsables des finances ministérielles ont mené un examen de l'approche axée sur les risques d'EC au cours du quatrième trimestre de l'exercice 2011-2012, avec la participation des représentants de toutes les directions générales où des programmes existent. Le rapport résultant de cet examen a été envoyé à tous les participants. Il sera pris en compte dans le cadre des prochaines étapes de la réforme des S et C.

Les activités de surveillance du Ministère, y compris la surveillance financière structurée, étaient visées par l'examen. Ce dernier a mis en évidence les pratiques du gouvernement du Canada (des ministères clés participant à la réforme des S et C) qui régissent la surveillance financière ministérielle des bénéficiaires par l'entremise de l'analyse financière. Cette approche est conforme aux lignes directrices du SCT sur les vérifications des bénéficiaires (publiées en 2010) qui appuient la Politique sur les paiements de transfert et la Directive sur les paiements de transfert. De plus, elle a permis de mettre à jour les directives du gouvernement du Canada en matière de surveillance financière depuis la première vérification des S et C du Ministère en 2005, et elle a fourni des lignes directrices relativement à l'intégration des vérifications des contributions au sein de tels plans. Le principal changement d'importance de ces nouvelles lignes directrices est que les vérifications des bénéficiaires doivent uniquement être utilisées en complément à d'autres activités de surveillance du Ministère, plutôt que de constituer l'activité de choix sur laquelle se fonde la surveillance financière.

Nous remarquons que la vérification ministérielle met l'accent sur des mesures à coût élevé, les vérifications des contributions, qui sont soit gérées par le Ministère (vérifications de conformité) ou par le bénéficiaire (vérification du projet). Le coût de ces pratiques devra être pris en charge par EC.

Étant donné le nombre important de dossiers à faible risque dont nous disposons, et le nombre élevé de paiements anticipés (90 % de la valeur totale en tant que premier paiement), EC a examiné les pratiques des ministères et propose d'envisager l'adoption de telles pratiques : une étape intermédiaire qui permet d'analyser de façon structurée les

états financiers vérifiés du bénéficiaire, et dont les résultats devraient servir d'indicateur afin de déterminer si des problèmes d'ordre financier sont présents. Ce processus, qui nécessite quelques heures de temps de travail pour le personnel d'EC aux fins d'analyse, comporte des résultats qui deviennent des facteurs d'intrant dans la matrice de décision à propos de la nécessité d'entreprendre des examens ou des vérifications supplémentaires en matière de finances. Le principal avantage est qu'il s'agit d'une analyse ministérielle qui fournit des connaissances à l'échelle du Ministère afin de comprendre les risques financiers réels et la santé financière des organismes bénéficiaires (y compris leur dépendance vis-à-vis du financement d'EC).

2.7 Recommandations précédentes

Les recommandations demeurées en suspens à l'issue de la vérification et de l'évaluation des subventions et contributions versées à des catégories de bénéficiaires de 2005 ont toutes été examinées dans le cadre de la présente vérification. Des cinq recommandations en suspens, une a été mise en œuvre et est terminée, une autre est partiellement mise en œuvre, et les trois recommandations restantes seront compilées dans les recommandations de la présente vérification. Les renvois sont indiqués à l'annexe 2.

3 CONCLUSION

Bien que des améliorations soient requises dans certains domaines, de façon générale, le Ministère a mis en œuvre de nombreuses mesures afin de se conformer aux éléments clés de la Politique sur les paiements de transfert du SCT. Des outils permettant de simplifier et de normaliser la gestion d'un programme de paiements de transfert et d'améliorer les mesures de contrôle ont été élaborés. Une approche fondée sur le risque est utilisée pour déterminer les exigences de surveillance des accords de contribution, y compris la nécessité de procéder à des vérifications externes des contributions.

Toutefois, la gouvernance générale relative aux processus de S et C doit être clairement définie et communiquée, et l'Instrument de délégation des pouvoirs de signature en matière financière d'EC doit faire l'objet d'un examen afin de s'assurer que les principaux pouvoirs de signature en matière de S et C sont bien définis et que la vérification des comptes en vertu de l'article 33 de la LGFP est appliquée de façon uniforme. Même si certains secteurs ont mis en œuvre des normes de service, une stratégie globale et des exigences en matière de normes de service pour les S et C doivent être définies à l'échelle du Ministère.

Annexe 1

Méthodologie et critères de vérification

Méthodologie

Un échantillon discrétionnaire de 30 accords de contribution (voir l'annexe 3 pour de plus amples renseignements) a été sélectionné à partir de la base de données sur les S et C de 2010-2011. L'échantillon comprenait des paiements de transfert à partir des programmes suivants : Programme d'intendance de l'habitat; Plan d'action pour l'assainissement de l'eau – Programmes sur l'eau douce; écoACTION 2000; Programme de stages pour les jeunes Horizons Sciences et programme Service écojeunesse international; programme sur l'environnement et le développement durable; et programme sur la recherche et le développement en matière d'environnement. Des entrevues ont été menées auprès des gestionnaires de programme, des agents de projet et des gestionnaires de projet, ainsi qu'avec les services financiers dans chacun de ces programmes. Des entrevues ont été menées par ailleurs avec les experts financiers provenant de l'unité des partenariats au sein de la Division de la planification et des rapports financiers, et de la section des Services de la comptabilité, tous au sein de la DGF. La réalisation des mises à l'essai et des entrevues a été achevée à la fin du mois de juillet 2012.

Étant donné la portée de cette vérification, des séances de breffages ont eu lieu avec les SMA participant activement à la gestion des S et C. Les résultats de cette vérification ont également été examinés en détail par les membres du Comité exécutif de gestion.

Objectifs et critères de la vérification

Les objectifs et les critères de vérification ainsi que de son évaluation étaient les suivants :

Objectif de la vérification	Critère de vérification	Sous-critère de la vérification	Satisfait/ne satisfait pas	Renvoi dans la section du rapport de vérification
Fournir l'assurance que les principaux éléments des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle relatifs aux programmes de S et C mis en place au sein d'Environnement Canada sont adéquats.	1. La structure de gouvernance actuelle est adéquate.	1.1 L'autorité, la responsabilité et la responsabilisation sont claires et communiquées.	Ne satisfait pas, problème modéré	2.1
		1.2 Existence de la formation, des outils, des ressources et de l'information est nécessaires pour soutenir les gestionnaires.	Ne satisfait pas, problème modéré	2.1

Objectif de la vérification	Critère de vérification	Sous-critère de la vérification	Satisfait/ne satisfait pas	Renvoi dans la section du rapport de vérification
Fournir l'assurance que les principaux éléments des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle relatifs aux programmes de S et C mis en place au sein d'Environnement Canada sont adéquats.	2. Le processus de demande, d'appel d'offres et de soumission est adéquat.	2.1 Les caractéristiques et la taille du public cible sont connus.	Satisfait	2.2
		2.2 Une méthode appropriée de communication au public est utilisée pour informer le public cible.	Satisfait	2.2
		2.3 La communication publique explique clairement qui est admissible à un financement dans le cadre du programme.	Satisfait	2.2
		2.4 Les formulaires de demande sont facilement accessibles, simples à remplir et les demandant ont tous les renseignements nécessaires à l'évaluation de l'admissibilité.	Satisfait	2.2
		2.5 Toutes les demandes (complètes ou incomplètes) soumises sont consignées avec exactitude dans un système.	Satisfait	2.2
	3. Le processus d'évaluation de l'admissibilité et de recommandation est adéquat.	3.1a) Les demandes des bénéficiaires (programmes exigeant la présentation d'une demande) sont systématiquement évaluées en fonction des critères d'admissibilité retenus.	Satisfait	2.2
		3.1b) Une diligence raisonnable est exercée dans la sélection et l'approbation des bénéficiaires des programmes n'exigeant pas la présentation d'une demande.	Ne satisfait pas, problème mineur	2.2
		3.2 Les membres du personnel disposant d'un pouvoir financier attestent que les fonds suffisants sont disponibles (article 32 de la LGFP).	Ne satisfait pas, problème modéré	2.4
		3.3 Les demandes rejetées sont enregistrées et contiennent des éléments de preuve appropriés au sujet de l'analyse et de la justification.	Satisfait	2.2
	4. L'approbation requise est adéquate.	4.1 L'assurance de la qualité et les normes de service sont maintenues et améliorées par l'examen conduit par le centre d'expertise (unité des partenariats).	Ne satisfait pas, problème modéré	2.5
		4.2 Le délai d'exécution qui existe entre le moment où la recommandation quitte le programme et celui où l'approbation est accordée est connu et communiqué.	Ne satisfait pas, problème mineur	2.5
		4.3 Toutes les recommandations de financement sont approuvées par le ministre ou une personne à laquelle les pouvoirs ont été délégués, conformément à la délégation de pouvoirs et ça en temps opportun au sein du Ministère.	Ne satisfait pas, problème modéré	2.4
	5. Le processus de préparation des accords de contribution est adéquat.	5.1 Les accords sont conformes aux modalités du programme.	Satisfait	2.3
		5.2 Les accords sont enregistrés, consignés avec exactitude et conformes à la politique et aux processus d'Environnement Canada.	Satisfait	2.3
		5.3 Les accords sont signés par l'autorité compétente avant le début de la période couverte par les accords.	Satisfait	2.3
		5.4 L'autorisation de modifier des accords est restreinte au personnel autorisé, et les accords sont signés par l'autorité compétente et conservés avec l'accord original.	Satisfait	2.3

Objectif de la vérification	Critère de vérification	Sous-critère de la vérification	Satisfait/ne satisfait pas	Renvoi dans la section du rapport de vérification
Fournir l'assurance que les éléments clés des activités de S et C au sein d'Environnement Canada sont exécutés conformément à la Politique sur les paiements de transfert (2008) du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux directives et lignes directrices connexes.	6. Le processus de paiement est adéquat et est conforme à la Politique sur les paiements de transfert du SCT.	6.1 L'approbation des réclamations et des demandes de paiements sont uniquement émise à la suite de la confirmation de : a) la signature d'un accord de contribution ou d'une lettre de subvention; b) la pertinence du montant demandé et de la disponibilité restante des fonds dans le cadre de l'accord; c) l'admissibilité des dépenses; d) la conformité aux conditions d'exécution des accords (article 34 de la LGFP).	Satisfait	2.4
		6.2 Les paiements sont : a) effectués uniquement en faveur des bénéficiaires désignés dans les accords approuvés et en vigueur; b) consignés avec exactitude dans le système financier et à la bonne période. Là où des paiements inappropriés ont été détectés, des mesures correctives sont prises dans les plus brefs délais.	Satisfait	2.4
		6.3 Le contrôle de la qualité en vertu de l'article 33 de la LGFP est exercé efficacement.	Ne satisfait pas	2.4
	7. Surveillance	7.1 Il existe une approche fondée sur le risque de la surveillance des accords de contribution (p. ex. fréquence, étendue et type de surveillance, tels que l'établissement du profil de risque des bénéficiaires et vérifications des bénéficiaires).	Ne satisfait pas, problème modéré	2.6
		7.2 Il existe une surveillance de la conformité avec les modalités de l'accord, y compris, s'il y a lieu, l'exigence d'une vérification ⁷ .	Satisfait	2.6
		7.3 Les dossiers des projets de subventions et contributions sont bien clôturés.	Satisfait	2.6

⁷ Critère fondé sur l'article 6.5 de la Directive sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Annexe 2

Suivis : Vérification et évaluation des S et C versées à des catégories de bénéficiaires

Le tableau ci-dessous présente l'état d'avancement des recommandations demeurées en suspens à l'issue de la vérification de 2005, qui ont été examinées dans cette vérification.

Recommandations demeurées en suspens à l'issue de la vérification de 2005	Enquêtée sous le numéro du critère :	État d'avancement
1b) Renforcer le processus d'approbation (en consultation avec les services juridiques) et accentuer la surveillance interne, en accordant aux services financiers régionaux suffisamment de ressources pour surveiller la qualité des dossiers de S et C selon les indications du Guide du gestionnaire sur les S et C.	1.2 et 5	Modulée en vertu des recommandations 4 et 5 de la présente vérification.
1c) Mettre en place un programme de vérification des bénéficiaires disposant des fonds nécessaires.	7.2	Modulée en vertu de la recommandation 5 de cette vérification.
2a) Mettre en place un processus qui permettrait au Ministère d'avoir l'assurance que le système utilisé par le bénéficiaire peut justifier les décaissements et l'efficacité de ses mesures de contrôle interne. On trouve divers moyens d'atteindre cet objectif, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ○ faire des visites sur place pour examiner les systèmes financiers et les données; ○ demander aux bénéficiaires d'envoyer des documents à l'appui et des preuves de paiement (en proportion de la valeur totale de la demande de remboursement); ○ demander aux bénéficiaires de mener des vérifications et de communiquer les résultats de toute vérification externe, ainsi que le degré de conformité avec l'accord de contribution signé avec Environnement Canada; ○ mettre sur pied un programme de vérification des bénéficiaires. 	7.2	Remplacée par le plan d'action sur la réforme des S et C
Élaborer des lignes directrices précises sur ces questions (les décrets et les accords comportant des contributions en nature) et fournir une orientation aux gestionnaires de programme dans le contexte de l'élaboration du cadre de gestion des S et C.	1.2	Terminée La version actuelle du guide sur les S et C au sein d'EC aborde ces enjeux.

Recommandations demeurées en suspens à l'issue de la vérification de 2005	Enquêtée sous le numéro du critère :	État d'avancement
<p>De plus, il conviendrait de déterminer si les ententes coopératives sont visées par la Politique sur les paiements de transfert du SCT. Si elles ne le sont pas, il faut fournir des directives quant à leur usage.</p>	<p>Non visée par cette vérification, mais faisant l'objet d'un suivi distinct.</p>	<p>Terminée</p> <p>Depuis 2007, les gestionnaires de programme et les gestionnaires des services financiers qui ont des doutes quant à « l'activité de crédit » nécessaire à leur instrument financier, peuvent soumettre leurs demandes au comité d'examen des accords de collaboration, au sein duquel les cadres ministériels responsables des S et C et des contrats se rencontrent pour évaluer les accords, en présence d'un représentant légal.</p> <p>Au cours des cinq dernières années, le nombre de demandes de clarification a diminué. Les gestionnaires de programme témoignent d'une meilleure compréhension des S et C et des coûts de fonctionnement et d'entretien, et le site Web des S et C clarifie les distinctions.</p>

Annexe 3

Échantillon de la vérification

Nom du bénéficiaire	Secteur de programme	Direction générale
Alberta Conservation Association	Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril	DGIE
Nature Saskatchewan	Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril	DGIE
Saskatchewan Stock Growers Association	Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril	DGIE
Conservation de la nature	Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril	DGIE
Canards Illimités Canada	Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril	DGIE
Moose Jaw River Watershed Stewards Inc.	Intendance du bassin du lac Winnipeg	Directeur général régional
M. Bart Johnson	Fonds d'assainissement du lac Simcoe, ronde 6	Directeur général régional
Corporation de la municipalité de Ramara	Fonds d'assainissement du lac Simcoe	Directeur général régional
Université de Winnipeg	Lac Winnipeg – Intendance	Directeur général régional
Musselman's Lake Residence Association	Fonds d'assainissement du lac Simcoe	Directeur général régional
Fondation Sault-Saint-Louis	écoACTION	Directeur général régional
Pine River Watershed Initiative Network	écoACTION	Directeur général régional
Huron Stewardship Council	écoACTION	Directeur général régional
Whistler Centre of Sustainability	écoACTION	Directeur général régional
Allan Brooks Nature Centre Society	écoACTION	Directeur général régional
Réseau canadien de l'eau	Horizons Sciences	Sciences et technologie
Plan d'assainissement du littoral atlantique de Saint John	Horizons Sciences	Directeur général régional
Action Chelsea pour le respect de l'environnement	Horizons Sciences	Sciences et technologie
BC Conservation Foundation	Horizons Sciences	Sciences et technologie
Études d'Oiseaux Canada	Horizons Sciences	Sciences et technologie
Redberry Lake Biosphere Reserve Association Inc.	Biosphère	DGIE

Nom du bénéficiaire	Secteur de programme	Direction générale
Waterton Biosphere Reserve Association	Biosphère	DGIE
Association canadienne des réserves de la biosphère	Biosphère	DGIE
Association canadienne des réserves de la biosphère	Biosphère	DGIE
Centre de conservation de la nature du mont Saint-Hilaire	Biosphère	DGIE
Canards Illimités Canada	Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	DGIE
Canards Illimités Canada	Conseil nord-américain de conservation des terres humides et Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	DGIE
Canards Illimités Canada	Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	DGIE
Alliance des organismes de conservation du Canada	Dons écologiques	DGIE
Initiatives Tides Canada	Dons écologiques	DGIE

Annexe 4

Programmes de S et C – Budget principal des dépenses de 2010-2011

1	Contribution à la part canadienne du budget de la Commission de coopération environnementale
2	Contribution au Fonds multilatéral du Protocole de Montréal
3	Contribution visant à appuyer les engagements internationaux du Canada
4	Contribution à la Fondation Habitat faunique Canada (remboursable)
5	Contributions aux activités Inuits associées à la mise en œuvre de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuits
6	Contributions au Programme de stages pour les jeunes Horizons Sciences et au programme Service écojeunesse international
7	Contributions visant à appuyer la biodiversité – Espèces sauvages et habitats
8	Contributions visant à appuyer les changements climatiques et la qualité de l'air
9	Contributions visant à appuyer les initiatives liées à l'environnement et au développement durable
10	Contributions visant à appuyer la recherche et le développement en matière d'environnement
11	Contributions visant à appuyer la gestion des substances et des déchets
12	Contributions visant à appuyer les écosystèmes durables
13	Contributions visant à appuyer les ressources en eau
14	Contributions à l'appui des Services météorologiques et environnementaux
15	Programme écoACTION 2000 – Initiative de financement communautaire
16	Subvention à l'appui des Services météorologiques et environnementaux
17	Subventions visant la mise en œuvre du Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone
18	Contribution au Programme d'intendance de l'habitat
19	Initiatives du Plan d'action pour l'assainissement de l'eau – Programmes sur l'eau douce – Contributions
20	Programme national de mise à la ferraille de véhicules – Contributions
21	Conservation de la nature Canada