

Rapport de vérification Final

Vérification du processus d'assurance de la qualité en ce qui concerne la vérification des bénéficiaires de la Direction générale de santé environnementale et de la sécurité des consommateurs

avril 2008

Table des matières

Sommaire	ii
Introduction.....	1
Contexte	1
Objectifs.....	1
Portée et approche.....	2
Constatations, recommandations et réponses de la direction.....	3
Cadre de vérification des bénéficiaires à l'échelle de la Direction générale	3
Harmonisation avec les normes de vérification	5
Opinion globale sur les mesures de contrôle de Santé Canada.....	8
Annexes	9
Annexe A : Rapports de vérification examinés	9
Annexe B : Critères de vérification	10

Sommaire

Le présent rapport fournit les observations, les conclusions et les recommandations du Bureau de la vérification et de la responsabilisation (BVR) à la suite de la vérification du processus d'assurance de la qualité en ce qui concerne la vérification des bénéficiaires de la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs (DGSESC). La DGSESC conclut des accords de contribution par l'entremise de deux programmes : le Programme de lutte au tabagisme (PLT) et le Programme de la stratégie antidrogue et des substances contrôlées (PSASC). Au total, environ quarante-cinq millions de dollars sont versés à des bénéficiaires chaque année par l'entremise d'accords de contribution.

La vérification visait à évaluer la mesure dans laquelle les activités de surveillance de la Direction générale respectent les lignes directrices et les politiques du Conseil du Trésor concernant la vérification des bénéficiaires de contribution, et à évaluer la pertinence de l'exercice de planification de la vérification des bénéficiaires de la Direction générale, y compris les critères employés pour déterminer les risques, et la mesure dans laquelle cet exercice respecte les politiques, les lignes directrices et les normes.

La vérification a permis de constater que le régime de vérification de la Direction générale comporte certains éléments utiles. Cependant, la direction de chacun des programmes a élaboré son propre processus de vérification et de surveillance des bénéficiaires. Ainsi, chaque programme planifie, entame et exécute ses propres activités de vérification des contributions de façon distincte. De plus, le cadre de vérification actuel ne contient pas suffisamment d'éléments concernant la planification, la réalisation des vérifications, la production de rapports, la conservation des dossiers et les procédures de suivi. Cela entraîne le risque que la surveillance ne soit pas faite de façon cohérente au sein de la Direction générale.

L'examen a révélé que les rapports des vérifications ne respectaient qu'un nombre limité de normes, certains sont encore à l'état de version préliminaire, mettent l'accent principalement sur les aspects financiers des accords de contribution, et ne précisent pas si le bénéficiaire respectait toutes les modalités de l'accord de contribution. En outre, il existe des incohérences entre les rapports concernant la portée de l'assurance offerte relativement aux mesures de contrôle financières ou de gestion mises en œuvre par les bénéficiaires. Les rapports ne comprenaient pas de liens clairs avec les secteurs de risque identifiés par la Direction générale, et l'opinion du vérificateur présenté ainsi que les recommandations proposées auraient pu couvrir une plus grande étendue, concernant les mesures de contrôle de gestion des bénéficiaires.

Tant que ces lacunes n'auront pas été réglées, le Dirigeant principal de la vérification ne pourra se servir des travaux menés par la DGSESC pour donner son point de vue général sur les mesures de contrôle de Santé Canada.

Introduction

Contexte

La Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs (DGSESC) conclut des accords de contribution avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, des associations, des établissements de recherche et des établissements d'enseignement par l'entremise de deux programmes : le Programme de lutte au tabagisme (PLT) et le Programme de la stratégie antidrogue et des substances contrôlées (PSASC). La DGSESC verse environ quarante-cinq millions de dollars aux bénéficiaires par l'entremise d'environ cent soixante accords de contribution en vigueur en n'importe quel temps dans le cadre du PLT et du PSASC. La DGSESC offre aux bénéficiaires du financement pour entreprendre des initiatives de prévention, de protection ou de sensibilisation relative aux dangers du tabac et de la drogue.

La vérification a été entreprise par le Bureau de la vérification et de la responsabilisation (BVR), conformément au Cadre de vérification fondée sur les risques de Santé Canada, approuvé le 4 octobre 2006 dans le cadre de la rencontre du Comité de vérification et d'évaluation du Ministère. La vérification a été menée conformément à la *Politique sur la vérification interne* du gouvernement du Canada.

Objectifs

La vérification du BVR visait à fournir une assurance au sous-ministre et au Comité de la vérification du Ministère que la DGSESC effectue une surveillance efficace et adéquate des bénéficiaires. Pour ce faire, les responsables de la vérification ont :

- évalué la mesure dans laquelle les activités de surveillance de la Direction générale respectent les lignes directrices et les politiques du Conseil du Trésor en matière de vérification des bénéficiaires de contribution, de même que les normes internes de vérification;
- évalué la pertinence de l'exercice de planification de la vérification des bénéficiaires de la Direction générale, y compris des critères de détermination des risques employés, de même que la mesure dans laquelle cet exercice respecte les politiques, les lignes directrices et les normes.

Les objectifs de la vérification correspondent à la responsabilité du BVR relativement à l'évaluation de pratiques et de la stratégie de Santé Canada en ce qui concerne les processus de gouvernance, de contrôle et de gestion des risques.

Portée et approche

L'étendue de la vérification portait sur la planification, la mise en œuvre et le suivi de toutes les vérifications des contributions menées par la DGSESC de l'exercice 2003-2004 à l'exercice 2006-2007, ainsi que sur les rapports produits à ce sujet. Les critères appliqués pour examiner les vérifications des contributions sont directement inspirés des normes de l'Institut des vérificateurs internes (IVI) et sont fournis en détail à l'Annexe B.

La vérification a été menée d'octobre 2007 à janvier 2008. La méthode de vérification incluait ce qui suit :

- des discussions avec des employés du Bureau de l'imputabilité et de planification (BIP), au sein de la Direction des politiques et de la planification (DPP), à propos des activités de surveillance et des directives fournis aux employés des programmes de la DGSESC concernant la vérification des bénéficiaires;
- des discussions avec des employés du Programme de lutte au tabagisme (PLT) et du Programme de la stratégie antidrogue et des substances contrôlées (PSASC) concernant la planification de la vérification, les activités entreprises dans le cadre d'une vérification, des rapports produits à ce sujet, ainsi que les procédures de suivi à la suite de la vérification;
- une évaluation des documents sur la planification et les procédures de vérification, fournis par des employés du BIP, du PLT et du PSASC;
- une évaluation des documents justificatifs provenant de huit vérifications menées par la DGSESC (voir l'Annexe A);
- un examen de onze rapports de visites de contrôle financier fournis par des employés du PSASC.

Le PLT a entrepris six vérifications des contributions, tandis que le PSASC a entrepris deux vérifications des contributions. Deux bénéficiaires du PSASC ont été seuls à faire l'objet d'une vérification pendant le délai établi dans la portée de la vérification. Cependant, le PSASC a toutefois demandé aux Services de vérification Canada d'entreprendre, pendant cette période, vingt-six visites de contrôle financier afin d'effectuer une surveillance des bénéficiaires. L'équipe de vérification a examiné un échantillon constitué de onze des vingt-six rapports de visites de contrôle financier.

Constatations, recommandations et réponses de la direction

La vérification a permis de déterminer que les activités de surveillance de la vérification des bénéficiaires de la DGSESC seraient plus efficaces si elles étaient mieux coordonnées et plus approfondies. De plus, il faudrait apporter des améliorations à la pratique de surveillance de la DGSESC concernant les vérifications effectuées par la direction afin de respecter la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, et de s'en tenir à des normes strictes de vérification professionnelle.

Cadre de vérification des bénéficiaires à l'échelle de la Direction générale

Des pratiques opérationnelles exemplaires supposent un cadre de vérification des bénéficiaires à l'échelle de la Direction générale qui permet d'évaluer les risques liés aux bénéficiaires et de choisir des missions de vérification des contributions distinctes. L'équipe de vérification a constaté de nombreuses incohérences au sein de la Direction générale en ce qui concerne la planification et la mise en œuvre des vérifications des contributions. Ces incohérences sont liées à la planification de la vérification fondée sur les risques et au choix de missions de vérification distinctes.

Le PLT et le PSASC utilisent des méthodes différentes pour effectuer une surveillance de leurs bénéficiaires. La direction de chacun de ces programmes a élaboré ses propres processus de vérification et de surveillance des bénéficiaires. Dans chacun des cas, c'est le personnel du programme qui entreprend, gère ou déclenche les activités de vérification des bénéficiaires. Les gestionnaires du PLT et du PSASC ont reçu des directives du Bureau de l'imputabilité et de planification (BIP) de la Direction des politiques et de la Planification (DPP) de la DGSESC concernant la façon de sélectionner des bénéficiaires à vérifier en fonction d'un processus axé sur les risques.

Le personnel de chacun des programmes sélectionne et détermine les bénéficiaires qui feront l'objet d'une vérification chaque année. Les responsables utilisent chacun un questionnaire d'évaluation fondé sur les risques fournie par le BIP, ainsi que d'autres outils et critères, pour sélectionner les bénéficiaires à vérifier. Le nombre de vérifications menées chaque année par les programmes varie. Chaque programme réserve un pourcentage de son budget annuel pour procéder à la vérification des bénéficiaires. Le montant mis de côté constitue le principal critère quand vient le temps de déterminer le nombre de vérifications qui seront effectuées au cours d'une année. Une fois que les bénéficiaires à vérifier sont sélectionnés, les deux programmes communiquent avec

Services de vérification Canada (SVC) pour effectuer les missions de vérification. Cependant, le questionnaire d'évaluation des risques n'a pas été mis à jour récemment, et est utilisé à la discrétion des gestionnaires des programmes, et non de façon systématique. Ce manque de coordination de la méthode de sélection des bénéficiaires faisant l'objet d'une vérification fait en sorte qu'il est plus difficile de connaître le risque qu'ils présentent véritablement pour la DGSESC.

Pendant la période visée par la vérification, les organismes bénéficiaires ont reçu 180 millions de dollars en financement. Les vérifications des bénéficiaires ont porté sur 2 % du financement fourni, soit 3,6 millions de dollars. Il s'agit d'un niveau d'assurance considéré comme faible.

Recommandation n° 1

On recommande que le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs institue un cadre de vérification des contributions détaillé, faisant en sorte que la sélection de vérifications individuelles de bénéficiaires serait fondée sur le risque.

Réaction de la direction

En collaboration avec les gestionnaires des programmes, le Bureau de l'imputabilité et de planification continuera à améliorer le questionnaire de vérification fondé sur les risques au moment de l'établissement d'un cadre de vérification détaillé et coordonné à l'échelle de la Direction générale.

Voici les produits livrables, et la date prévue de leur livraison :

- Création d'un cadre de vérification de la Direction générale au plus tard à la fin de juin 2008.
- Réalisation du questionnaire de vérification fondé sur les risques de la DGSESC (2008-2009) au plus tard à la fin de mai.
- Engagement, de la part des gestionnaires des programmes, au plus tard à la fin de mai 2008, à utiliser le nouveau questionnaire pour déterminer les projets de contributions qui feront l'objet d'une vérification.
- Création du plan de vérification pluriannuel de la DGSESC (2008-2009 à 2010-2011) au plus tard à la fin de juin 2008.

Harmonisation avec les normes de vérification

Les rapports de vérification doivent respecter des normes strictes de vérification professionnelle dans le cas des vérifications des contributions. L'équipe de vérification a constaté que les rapports de vérification n'offraient pas un niveau d'assurance uniforme, ni des liens clairs entre les objectifs, la portée, les critères et les résultats de la vérification. L'équipe de vérification n'a pas eu accès aux documents de travail, et n'était donc pas en mesure de déterminer si on avait tenu compte de tous les secteurs de risque dans le cadre des vérifications des bénéficiaires. De plus, des suivis des mesures correctives n'étaient pas toujours effectués.

Des huit rapports de vérification examinés, cinq étaient à l'étape de version préliminaire et remontaient à mars 2005. En l'absence de version finale, il est impossible de déterminer si ces vérifications ont été menées à terme. On considère que des rapports de vérification sont définitifs uniquement une fois que toutes les précédentes de vérification ont été complétées. Pour prendre des décisions concernant les mesures à prendre, on doit utiliser uniquement les rapports de vérification finaux.

Les rapports de vérification mettaient l'accent principalement sur les aspects financiers des accords de contribution, c.-à-d. sur l'admissibilité des coûts réclamés par le bénéficiaire. Les rapports de vérification sont rédigés de façon abrégée et ne fournissent pas à la DSGESC des renseignements essentiels, comme les objectifs clairs de la vérification, ainsi que les critères, la portée, la méthode et les liens avec les résultats de la vérification. Comme l'équipe de vérification n'a pas eu accès aux documents de travail, elle n'a pu déterminer si on a tenu compte de tous les secteurs de risque et évalué toutes les modalités des accords de contribution. Si l'on veut que les gestionnaires de programme prennent des décisions éclairées relativement aux risques énoncés dans les rapports, on a besoin de ces renseignements.

En outre, les huit rapports de vérification n'offrent pas un niveau d'assurance uniforme concernant les contrôles de gestion et les contrôles financiers mis en œuvre par le bénéficiaire. Comme les vérifications des bénéficiaires sont menées dans le but d'accroître la valeur, l'équipe de vérification estime que les rapports examinés auraient dû traiter clairement de tous les secteurs de risque mentionnés dans les formulaires connexes d'évaluation des risques, présenter une opinion sur une plus grande étendue, et proposer des recommandations concernant les mesures de contrôle de gestion des bénéficiaires. On pourrait, ainsi, mettre en évidence auprès des gestionnaires les principales faiblesses qui peuvent entraîner les redressements et des recouvrements récurrents.

Le PLT et le PSASC ont conclu un protocole d'entente (PE) avec Services de vérification Canada (SVC) pour la tenue des vérifications des bénéficiaires. En ce qui concerne des aspects distincts de la vérification des bénéficiaires, comme la planification, l'exécution, la production de rapports, le suivi et la conservation des dossiers, l'équipe de vérification a cerné les faiblesses suivantes :

- les gestionnaires du PLT et du PSASC conservent la responsabilité de planifier chaque vérification des contributions. Ils ont accès à un outil de sondage pour l'évaluation des risques afin de connaître le niveau de risque, mais celui-ci n'est pas utilisé de façon uniforme et n'a pas fait l'objet d'une mise à jour récente afin de refléter les secteurs de risque les plus importants au sein de la Direction générale concernant les bénéficiaires. Par le passé, le DGSESC procédait à une certaine surveillance financière des bénéficiaires. Ces visites de surveillance pouvaient mener à une vérification de bénéficiaire, mais elles ne sont plus pratiquées et n'étaient pas effectuées de façon uniforme au sein des programmes;
- la vérification des bénéficiaires était menée de diverses façons, principalement selon les recommandations de SVC;
- les rapports de vérification ne sont pas conservés dans des archives centrales. De plus, quand on a demandé les documents de travail et les éléments probants venant appuyer les constatations, SVC n'a pu les fournir en temps opportun. SVC est le seul fournisseur de service de vérification, et il conserve dans ses bureaux tous les documents à l'appui des vérifications. Le PE entre SVC et la DGSESC mentionne clairement que les rapports de vérification et les documents de travail sont la propriété de Santé Canada. Il n'existe aucun mécanisme officiel permettant de demander et d'obtenir des dossiers de vérification auprès de SVC;
- L'équipe de vérification a constaté qu'il n'existe aucun système de suivi à l'échelle de la Direction générale permettant d'effectuer un suivi et une surveillance de l'évolution de la mise en œuvre de toute mesure prévue par la direction à la suite de la vérification et mentionnée dans un plan d'intervention.

Recommandation n° 2

On recommande que le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs s'assure que les vérifications des bénéficiaires sont effectuées conformément aux normes de vérification établies par un organisme professionnel reconnu.

Réaction de la direction

En collaboration avec le BVR et les gestionnaires, le BIP examinera les normes de vérification actuelles afin de s'assurer que toutes les vérifications menées par des entrepreneurs respectent les normes du Ministère.

Voici les produits livrables et la date prévue de leur livraison :

- Détermination des normes de vérification. Harmonisation de ces normes de vérification avec les normes ministérielles de vérification, au plus tard à la fin de juin 2008.
- Examen des pratiques exemplaires afin de s'assurer que les vérifications respectent les critères actuels, au plus tard à la fin de juin 2008.

Opinion globale sur les mesures de contrôle de Santé Canada

Le cadre de vérification actuel employé au sein de la DGSESC n'est pas suffisamment rigoureux pour que le dirigeant de la vérification de Santé Canada puisse se fier aux observations et aux conclusions formulées.

On mentionne, dans les sections précédentes, les aspects de la fonction de la vérification des contributions de la Direction générale qui doit faire l'objet d'une amélioration. Tant que ces améliorations n'auront pas été apportées, le dirigeant de la vérification ne pourra se fier aux travaux menés par la DGSESC pour formuler son Opinion général sur les mesures de contrôle de Santé Canada.

Annexes

Annexe A : Rapports de vérification examinés

Exercice	Programme	Bénéficiaire	État du rapport	Numéro de l'accord ou des accords	Montant déclaré
2007-2008	PLT	Conseil canadien pour le contrôle du tabac	Final	6549-15-2005/3530017	375 008 \$
2004-2005	PLT	Centre de recherche sur le comportement et d'évaluation des programmes, Université de Waterloo	Ébauche	6549-15-2002/1580009	386 063 \$
2004-2005	PLT	Department of Health, Province de la Nouvelle-Écosse	Ébauche	6549-15-2002/5410001	767 540 \$
2006-2007	PLT	Info-tabac	Ébauche	6549-05-2003/5390006	185 512 \$
2006-2007	PLT	Société canadienne du cancer, division du Nouveau-Brunswick	Ébauche	6549-04-2002/1460022 & 6549-04-2006/7650053	428 479 \$
2007-2008	PLT	Unité de recherche sur le tabagisme en Ontario	Ébauche	6549-15-2003/6470001	624 456 \$
2006-2007	PSASC	Association canadienne de santé publique	Final	6558-15-2004/6710004	721 515 \$
2006-2007	PSASC	Centre de toxicomanie et de santé mentale	Final	6558-15-2004/6710003	115 707 \$
Total					3 604 280 \$

Annexe B : Critères de vérification

Les critères de vérification utilisés pour évaluer les rapports de vérification s'inspirent directement de l'Institut des vérificateurs internes (IVI) en matière de normes et de pratiques. Les critères et les sous-critères de vérification sont les suivants :

Planification de la mission

- Élaboration et utilisation d'une méthode axée sur les risques pour la planification et la mise en œuvre des vérifications.
- Détermination des aspects devant faire l'objet d'un examen dans le cadre de la vérification, ainsi que des éléments qui en sont exclus.
- Définition exhaustive de la portée et des objectifs de la vérification.

Méthode

- Détermination des critères employés pour évaluer l'objet de la mission.
- Évaluation et amélioration des pratiques de gestion, des systèmes de contrôle, des renseignements et des pratiques exemplaires grâce à la nature des travaux de vérification.
- Description de toutes les analyses et de tous les tests menés par les équipes de vérification.

Étape de vérification

- Prestation, par l'équipe de vérification, des éléments probants bien documentés.
- Utilisation d'un processus de contrôle de la qualité des missions de vérification.

Rapports sur la mission

- Prestation des constatations de la vérification.
- Prestation de l'opinion du vérificateur sur l'intégrité de l'organisme visé par la vérification.
- Conclusions logiques, qui découlent des travaux effectués dans le cadre de la vérification, concernent les critères de vérification, et respectent tous les objectifs.
- Formulation de recommandations à la suite des conclusions.

Procédures de suivi

- Mise sur pied de plans d'intervention ou d'une stratégie générale de façon à donner suite aux recommandations et à effectuer un retour sur les vérifications.
- Mise en place d'un processus de suivi des plans d'intervention.