Rapport de vérification

Vérification de suivi du Plan d’action de la gestion (2007) du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN)

Juin 2010

Table des matières

1.0 Sommaire 3
2.0 Contexte 7
2.1 Objectif de la vérification 9
2.2 Portée 10
2.3 Approche 10
2.4 Opinion des vérificateurs 10
2.5 Énoncé d'assurance 11
2.6 Constatations, recommandations et réponse de la direction 12
Annexe A – Critères de vérification 22

Remerciements

L'équipe de vérification aimerait remercier les personnes qui ont participé au projet et, plus précisément, les employés qui ont présenté leurs points de vue et leurs commentaires dans le cadre de la présente vérification.

1.0 Sommaire

1.1 Contexte

Le gouvernement fédéral a présenté la Politique sur la police des Premières nations en 1991 en tant que cadre d'application des ententes tripartites sur les services de police offerts dans les collectivités de Premières nations et inuites. Le programme découlait directement du *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes* : rapport du groupe d'étude de 1990, lequel révélait que les collectivités autochtones n'avaient pas accès aux mêmes services de police que les collectivités non autochtones.

Sécurité publique Canada (SP) est déterminé à renforcer la résilience des collectivités de Premières nations en créant et en maintenant des liens, en négociant et en renouvelant des ententes sur les services de police, de même qu'en surveillant et en évaluant le Programme des services de police des Premières nations (PSPPN). Grâce à ce programme de contribution, SP négocie des ententes de partenariat et accorde un financement accru afin d'offrir des services de police aux collectivités de Premières nations et inuites qui sont professionnels, adaptés aux particularités culturelles des collectivités qu'ils servent et redevables envers elles.

À la suite de la vérification de 2007 du Programme des services de police des Premières nations, la Direction générale de la police des Autochtones (DGPA) a mis l'accent sur la stabilisation de l'organisation. Le poste de directeur général a été inoccupé pendant plus d'une année et a été pourvu à l'automne 2008. La DGPA a déployé des efforts afin de rebâtir et de stabiliser ses capacités.

Au printemps 2009, on a demandé à SP d'entreprendre un examen complet du Programme, y compris des modèles de prestation de services, des mécanismes de financement et des lignes directrices, et de formuler des recommandations quant à l'avenir du Programme. Il faudra environ une année pour effectuer l'examen. Les résultats de l'examen comprendront des options relatives à la pertinence, à l'efficacité et à la viabilité du PSPPN. L'étape finale de l'examen devrait prendre fin au début de l'automne 2010.

1.2 Pourquoi est-ce important

Les paiements de transfert incluent les subventions et les contributions. Ils constituent un instrument essentiel du gouvernement lui permettant de faire avancer ses objectifs et priorités généraux. Le gouvernement s'engage à s'assurer que les paiements de transfert sont gérés de manière à respecter les principes de saine gestion et les niveaux les plus élevés d'intégrité, de transparence et de responsabilisation.

La vérification du PSPPN effectuée en mars 2007 a permis de cerner des lacunes importantes. Quarante-six recommandations ont été formulées, et la DGPA a mis en place soixante-deux

mesures pour y donner suite. Les progrès accomplis dans le cadre du Plan d'action de la gestion sur le PSPPN en vue de donner suite aux recommandations de la vérification ont fait l'objet de rapports. Cependant, compte tenu des risques inhérents du Programme et de l'exposition aux risques généralement élevée découlant de l'exercice de planification axé sur les risques, on a déterminé que la vérification du Plan d'action de la gestion relatif au PSPPN était prioritaire.

Le PSPPN répond aux besoins d'environ 400 collectivités de Premières nations et inuites au Canada et comprend plus de 1 200 policiers. Les services de police sont administrés par les collectivités de Premières nations ou gérés par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou par les services de police provinciaux. En 2008-2009, environ 168 ententes de contribution ont été gérées, et les dépenses réelles se sont élevées à 106,5 M$, ce qui représente environ 40 % des dépenses totales de SP pour les subventions et les contributions.

1.3 Objectif et portée de la vérification

La vérification de suivi visait à évaluer les progrès accomplis à l'égard de la mise en œuvre du Plan d'action de la gestion dont le but était de donner suite au rapport de vérification sur le PSPPN de mars 2007. L'assurance est fournie au 31 mars 2009 sur les progrès accomplis au regard des mesures déterminées. Ces mesures portent principalement sur l'achèvement et la communication de documents, de processus et d'outils fondamentaux (comme les ententes types, les procédures opérationnelles normalisées, etc.) qui font partie du cadre de contrôle de la gestion du programme. Ainsi, cette vérification de suivi a examiné le contexte général de fonctionnement du PSPPN de façon à s'assurer qu'aucun changement important n'a eu d'incidence majeure sur les mesures décrites dans le Plan d'action de la gestion.

1.4 Opinion des vérificateurs

La DGPA a fait des progrès modérés en vue de mettre en œuvre les mesures cernées visant à donner suite au rapport de vérification sur le PSPPN de mars 2007. Quelques mesures ont été complétées, mais la majorité d'entre elles en sont à diverses étapes d'exécution. Des progrès importants ont été accomplis au regard de la normalisation des ententes nationales de SA, et les mécanismes de surveillance et de communication des renseignements non financiers ont été renforcés. Les principales mesures qui restent à compléter comprennent l'élaboration continue et la communication d'un cadre de gestion des risques, les politiques et les procédures, ainsi qu'une évaluation des exigences en matière de rapports et de surveillance.

1.5 Résumé des conclusions de la vérification

Des progrès ont été accomplis à l'égard de la normalisation des ententes nationales sur les services de police autogérés (SA) et de l'amélioration des voies de communication entre les bénéficiaires, les bureaux régionaux et l'administration centrale. Cependant, la majorité des politiques et des procédures opérationnelles ne sont pas terminées, y compris les procédures de surveillance financière. Un outil d'évaluation des risques de haut niveau axé sur les ententes

a été élaboré, et on a commencé sa mise en œuvre. Cependant, l'outil continue d'être amélioré puisqu'il ne facilitait pas la détermination des visites opérationnelles de sites, ce qui constitue une activité de surveillance principale en vue d'assurer la conformité. De plus, les mesures générales de surveillance et les exigences en matière de rapports n'ont pas été suffisamment définies et les procédures respectives ne sont pas complètement terminées. En plus de ces exigences en matière de surveillance et d'établissement de rapports, la DGPA poursuit la mise au point de sa base de données et de ses politiques et procédures pour s'assurer que les renseignements pertinents, exhaustifs et exacts sont accessibles afin d'appuyer la prise de décisions de la direction.

1.6 Résumé des recommandations de la vérification

Les recommandations de la présente vérification de suivi auront préséance sur les 46 recommandations de la vérification initiale de 2007 et sur les 62 mesures connexes. Elles constitueront le fondement des prochaines activités de suivi.

1. Sous la direction du SMA du Secteur de la sécurité de la population et des partenariats (SSPP), la DGPA devrait continuer à documenter son programme ainsi que ses risques opérationnels et mettre en place des processus d'atténuation efficaces, s'il y a lieu.
2. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait élaborer et documenter les procédures clés et les exigences visant l'établissement de rapports, pour s'assurer que les activités des programmes sont menées conformément à la Politique sur les paiements de transfert (PPT) et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).
3. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait poursuivre sa collaboration avec la GRC pour accélérer la fourniture de l'information sur la gestion des dépenses, et en assurer l'approbation pertinente.
4. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait poursuivre sa collaboration avec la Direction générale du dirigeant principal de l'information et le Secteur de la gestion ministérielle pour élaborer une stratégie en matière de technologie de l''information et en matière de gestion de l'information à long terme, appuyée par des politiques et des procédures opérationnelles harmonisées avec les politiques ministérielles pour la transition des données historiques, la validation de l'intégrité des données en cours et pour l'accès au système.
5. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait poursuivre le renforcement de l'entente type sur les services de police autogérés en apportant des éclaircissements sur les résultats attendus et les dépenses admissibles des bénéficiaires, ainsi que des mécanismes de contrôle utilisés pour veiller à ce que les pièces justificatives soient suffisantes pour assurer la conformité avec les ententes.

1.7 Réponse de la direction

La direction approuve les cinq recommandations. Depuis la dernière vérification, la Direction générale de la police des Autochtones (DGPA) a concentré ses efforts sur la maximisation de sa capacité. Pour ce faire, les gestionnaires ont réussi à pourvoir les principaux postes

vacants. La stabilisation de la Direction générale a permis la mise au point de systèmes efficaces de gestion, une clarification des rôles et des responsabilités, ainsi que l'établissement de solutions informatiques. La Direction générale s'engage à apporter d'autres améliorations aux processus de gestion des risques, à codifier ses pratiques en matière de surveillance et de responsabilisation financière et à renforcer son partenariat avec la GRC. La DGPA continuera, au moyen des résultats attendus définis, à travailler sur l'élaboration de solutions rentables et efficaces pour l'administration du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN).

Approuvé par : Rosemary Stephenson

Dirigeante principale de la vérification

2.0 Contexte

Le gouvernement fédéral a présenté la Politique sur la police des Premières nations en 1991 en tant que cadre d'application des ententes tripartites sur les services de police offerts dans les collectivités de Premières nations et inuites. Le programme découlait directement du Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes : rapport du groupe d'étude de 1990, lequel révélait que les collectivités autochtones n'avaient pas accès aux mêmes services de police que les collectivités non autochtones.

Sécurité publique Canada (SP) est déterminé à renforcer la résilience des collectivités de Premières nations en créant et en maintenant des liens, en négociant et en renouvelant des ententes sur les services de police, de même qu'en surveillant et en évaluant le Programme des services de police des Premières nations (PSPPN). Grâce à ce programme de contribution, SP négocie des ententes de partenariat et accorde un financement accru afin d'offrir des services de police aux collectivités de Premières nations et inuites qui sont professionnels, adaptés aux particularités culturelles des collectivités qu'ils servent et redevables envers elles.

La Direction générale de la police des Autochtones (DGPA) du Secteur de la sécurité de la population et des partenariats (SSPP) gère le PSPPN, grâce aux employés de l'administration centrale (AC) et des régions. Les gestionnaires régionaux (GR) assurent le soutien principal aux collectivités autochtones et en matière de gestion des ententes.

Le PSPPN répond aux besoins d'environ 400 collectivités de Premières nations et inuites au Canada et comprend plus de 1 200 policiers. Les services de police sont administrés par les collectivités de Premières nations ou gérés par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou par les services de police provinciaux. En 2008-2009, environ 168 ententes de contribution ont été gérées, et les dépenses réelles se sont élevées à 106,5 M$, ce qui représente environ 40 % des dépenses totales de SP pour les subventions et les contributions.

Le Conseil du trésor a approuvé une nouvelle Politique sur les paiements de transfert, laquelle est entrée en vigueur le 1er octobre 2008. Cette politique appuie le « renforcement de la responsabilisation en matière de fonds publics et à l'obtention de meilleurs résultats pour les Canadiens ». Par conséquent, les paiements de transfert doivent être gérés en tenant compte des risques, en maintenant un bon équilibre entre le contrôle et la souplesse, et en regroupant une combinaison appropriée de bonnes pratiques de gestion, une administration simplifiée et des exigences claires en matière de rendement. La DGPA a décidé de reporter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des procédures principales pour assurer la conformité avec cette nouvelle Politique sur les paiements de transfert.

À la suite de la vérification de 2007 du Programme des services de police des Premières nations, la Direction générale de la police des Autochtones (DGPA) a mis l'accent sur la stabilisation de l'organisation. Le poste de directeur général a été inoccupé pendant plus d'une

année et a été pourvu à l'automne 2008. La DGPA a déployé des efforts afin de rebâtir et de stabiliser ses capacités.

Au printemps 2009, on a demandé à SP d'entreprendre un examen complet du Programme, y compris des modèles de prestation de services, des mécanismes de financement et des lignes directrices, et de formuler des recommandations quant à l'avenir du Programme. Il faudra environ une année pour effectuer l'examen. Les résultats de l'examen comprendront des options relatives à la pertinence, à l'efficacité et à la viabilité du PSPPN. L'étape finale de l'examen devrait prendre fin au début de l'automne 2010.

Prestation de services

Les ententes sur les services de police dans le cadre du PSPPN sont gérées et exécutées selon les paramètres des modèles suivants :

Type d'entente	Description	Nombre d'ententes au 31 mars 2009[1]	Dépenses réelles en 2008-2009 (en milliers de dollars)[1]
Ententes sur les services de police autogérés	Les ententes sur les services de police autogérés (SA) sont négociées entre le gouvernement fédéral, la province ou le territoire participant et les collectivités de Premières nations ou inuites, et les municipalités s'il y a lieu. Dans le cadre de ces ententes, les collectivités de Premières nations ou inuites gèrent leurs propres services de police. Les coûts relatifs aux ententes sont partagés entre le Canada (52 %) et la province ou le territoire (48 %).	**43**	68 508 $
Ententes communautaires tripartites (ECT)	Les ententes communautaires triparties sont négociées entre le gouvernement fédéral, la province ou le territoire participant et les collectivités de Premières nations ou inuites. Dans le cadre de ces ententes, la collectivité de Premières nations ou inuite est servie par des agents exclusivement à son service qui proviennent d'un service de police existante, comme de la GRC ou de la police provinciale. Les coûts des ententes sont partagés entre le Canada (52 %) et la province ou le territoire (48 %).	**113**	36 837 $[2]
Ententes de contribution bilatérales portant sur des initiatives précises	Les ententes de contributions bilatérales peuvent être signées en vue de projets ou d'initiatives précis relatifs à la recherche et au développement, aux normes de services de police, à la gouvernance de la police, à la formation en vue du recrutement, à L'avancement professionnel des policiers, à des conférences, à des évaluations, etc. Les projets liés aux ententes de contribution bilatérales doivent concourir à la réalisation du mandat du PSPPN. Les ententes de contribution bilatérales relatives à des initiatives précises peuvent être financées en totalité par le Canada.	**12**	1 163 $

Remarques :

1) Les données ont été fournies par la Direction générale de la police des Autochtones.

2) Il s'agit d'une estimation des dépenses puisque les renseignements réels n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation.

Bénéficiaires admissibles

Des contributions peuvent être versées dans le cadre du PSPPN aux bénéficiaires suivants :

- conseils de bande, gouvernements autonomes des collectivités de Premières nations et inuites, organismes représentant les collectivités de Premières nations et inuites, et autres organismes sans but lucratif mandatés au nom des collectivités de Premières nations et inuites;
- gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux;
- tiers gestionnaire qui représente le bénéficiaire, conformément aux modalités de l'entente tripartite, afin de gérer le financement et les obligations de ce dernier.

Les sociétés d'État, les autres ministères fédéraux et les organismes à but lucratif ne sont pas admissibles au financement dans le cadre du PSPPN.

Historique de la vérification

Entre janvier et mars 2007, on a effectué une vérification de toutes les ententes de contribution conclues à la date de la vérification. La vérification visait à déterminer dans quelle mesure la gestion du PSPPN respecte la Politique sur les paiements de transfert, ainsi que la capacité de la DGPA à offrir et à gérer efficacement le Programme. De plus, les objectifs précis de la vérification comprenaient l'évaluation du cadre de contrôle de la gestion, l'administration et la surveillance du programme, ainsi que les stratégies et les pratiques en matière de gestion des risques. La vérification a permis de déterminer que des améliorations devaient être apportées dans les domaines suivants :

- les directives et les procédures propres à l'administration et la surveillance du PSPPN;
- l'inclusion de clauses standard dans toutes les ententes de contribution concernant le PSPPN, tel qu'exigé par la PPT;
- l'obligation de produire des rapports pour mesurer à quel point les bénéficiaires ont atteint les objectifs de rendement;
- le maintien des dossiers de programmes appropriés et des documents pertinents pour prouver que les bénéficiaires ont respecté les conditions établies dans les ententes de contribution, avant le versement du paiement;
- l'intégration des activités de surveillance à un cadre officiel de gestion du risque.

En s'appuyant sur ces conclusions, la vérification a permis de formuler 46 recommandations générales, que la DGPA a acceptées, et un plan d'action de la gestion a été élaboré (voir l'annexe A).

La présente évaluation de suivi, qui visait à fournir une assurance des progrès réalisés concernant la mise en œuvre du plan d'action de la gestion, a été déterminée dans le plan de vérification axée sur les risques qui a été approuvé par le Comité de vérification interne en juin 2008.

2.1 Objectif de la vérification

La vérification de suivi visait à évaluer les progrès accomplis à l'égard de la mise en œuvre du Plan d'action de la gestion dont le but était de donner suite au rapport de vérification sur le PSPPN de mars 2007. L'assurance est fournie sur les progrès accomplis au regard des mesures déterminées. Ces mesures portent principalement sur l'achèvement et la communication de documents, de processus et d'outils fondamentaux (comme les ententes types, les procédures opérationnelles normalisées, etc.) qui font partie du cadre de contrôle de la gestion du programme. Ainsi, l'évaluation de suivi porte sur le contexte général de fonctionnement du PSPPN et vise à s'assurer qu'aucun changement important n'a eu d'incidence majeure sur les mesures décrites dans le Plan d'action de la gestion.

La vérification de suivi ne fournit aucune assurance concernant l'efficacité de ces meures. Pour fournir une assurance de l'efficacité opérationnelle des éléments fondamentaux du cadre de contrôle de la gestion déterminés dans le Plan d'action de la gestion, il faudrait que tous les livrables décrits dans le Plan d'action de la gestion soient terminés et qu'un nombre raisonnable d'activités, de transactions et d'ententes aient été traitées grâce au nouveau cadre ou aux nouvelles mesures de surveillance pendant un délai raisonnable afin de pouvoir formuler une opinion. Puisqu'un certain nombre des activités décrites dans le Plan d'action de la gestion n'ont pas été appliquées pendant un délai raisonnable, on ne peut fournir une telle opinion pour le moment.

2.2 Portée

La vérification de suivi porte principalement sur les éléments fondamentaux du Plan d'action de la gestion qui ont été élaborés, approuvés et communiqués au 31 mars 2009. La vérification de suivi a porté sur les documents finaux approuvés, ainsi que sur les documents provisoires qui étaient considérés comme achevés dans une très large mesure.

2.3 Approche

On a planifié et exécuté la vérification de manière à obtenir l'assurance raisonnable que les objectifs de la vérification avaient été atteints. La vérification comprenait diverses activités, jugées nécessaires, visant à fournir une telle assurance. Ces activités comprenaient notamment des entrevues, des observations, des revues générales, un examen des pièces justificatives, un échantillonnage des opérations et des examens analytiques.

Les recommandations de la présente évaluation de suivi auront préséance sur les 46 recommandations de la vérification initiale de 2007 et sur les 62 mesures connexes. Elles constitueront le fondement des prochaines activités de suivi.

2.4 Opinion des vérificateurs

La DGPA a fait des progrès modérés en vue de mettre en œuvre les mesures cernées visant à donner suite au rapport de vérification sur le PSPPN de mars 2007. Quelques mesures ont été complétées, mais la majorité d'entre elles en sont à diverses étapes d'exécution. Des progrès importants ont été accomplis au regard de la normalisation des ententes nationales sur les SA, et les mécanismes de surveillance et de communication des renseignements non financiers ont été renforcés. Les principales mesures en cours comprennent l'élaboration continue et la communication d'un cadre de gestion des risques, de politiques et de procédures, ainsi qu'une évaluation des exigences en matière de rapports et de surveillance.

2.5 Énoncé d'assurance

Selon le jugement professionnel de la dirigeante principale de la vérification, des procédés de vérification suffisants et appropriés ont été suivis et des éléments probants ont été recueillis pour assurer de manière raisonnable l'exactitude de l'opinion formulée dans le présent rapport. L'opinion est fondée sur une comparaison des conditions qui existaient au moment de la vérification avec les critères de vérification préétablis. Les critères (voir l'annexe A) reposent sur le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du SCT et sur le modèle des critères de contrôle de l'Institut canadien des comptables agréés. L'opinion ne s'applique qu'à l'entité examinée.

2.6 Constatations, recommandations et réponse de la direction

Critère 1 : Les outils de surveillance et les processus documentaires pertinents ont été élaborés, y compris un cadre de gestion des risques intégré.

2.6.1 L'approche de surveillance ne reposait pas sur une évaluation intégrée des risques.

En se fondant sur le Plan d'action de la gestion (PAG), les vérificateurs s'attendaient à trouver un cadre de gestion des risques exhaustif qui présenterait les activités fondamentales du PSPPN, une évaluation des risques, des mesures d'atténuation, ainsi que des mesures, des politiques et des procédures de surveillance applicables. Cela assurerait un traitement opérationnel et une approche de surveillance efficaces axés sur les risques et permettrait de fournir à la direction les renseignements dont elle a besoin pour prendre des décisions éclairées.

La DGPA a mis en œuvre plusieurs activités et outils de gestion des risques pendant la période faisant l'objet de la vérification. Cependant, elle n'a pas mené une évaluation intégrée complète des risques. La DGPA a indiqué que le Ministère fournissait peu de directives et de soutien sur la gestion des risques. Dans le cadre des activités de gestion des risques mises en œuvre, un Comité sur les risques a été créé; son mandat principal consiste à renforcer la coordination et la communication entre les divisions de la DGPA concernant la planification et l'exécution des activités liées à l'évaluation et à l'atténuation des risques. Le Comité devait notamment, à l'appui de son mandat, concevoir un outil d'évaluation des risques. Ainsi, un questionnaire sur les risques et une évaluation des risques ont été conçus et automatisés dans la base de données de la DGPA; chaque gestionnaire régional (GR) devait les remplir pour chaque entente du PSPPN. Puisque la DGPA avait pris un engagement à cet égard dans son PAG, les vérificateurs s'attendaient à trouver un outil de gestion des risques qui permettrait de cerner les risques opérationnels pour tous les volets de la prestation du programme et de clarifier le moment où il faut effectuer les visites sur les lieux avec chaque bénéficiaire des ententes. L'outil met l'accent sur les composantes générales de la prestation de programme plutôt que sur les livrables opérationnels et facilite d'abord l'établissement de priorités générales concernant les tâches de la DGPA. De plus, même si de la formation a été offerte sur l'outil automatisé de gestion des risques, les GR avaient rempli, au moment de la vérification, des évaluations des risques pour 40 % des ententes uniquement, ce qui n'a pu permettre à la direction de la DGPA de surveiller adéquatement tous les volets du programme. Après la vérification, un outil de surveillance et d'évaluation des risques (OSER) a été mis en œuvre, lequel devrait traiter les risques opérationnels et clarifier le moment où il faut effectuer les visites sur les lieux.

La DGPA a fait des progrès au regard de la rédaction de politiques et de procédures relatives aux exigences de surveillance. Cependant, au moment de la vérification, les politiques et les procédures demeuraient incomplètes. De plus, on a souligné que même si les livrables et les activités de haut niveau ont été structurés à l'échelle opérationnelle, il est nécessaire de définir et de décrire clairement les exigences relatives aux rapports de gestion et aux éléments de preuve suffisants et pertinents. Ces documents provisoires ne prévoient pas les mécanismes généraux de surveillance de la gestion.

2.6.2 Les procédures de surveillance des finances et les éléments de preuve requis ne sont pas suffisants.

En se fondant sur le PAG, les vérificateurs s'attendaient à ce que des processus financiers clairs aient été mis en œuvre pour chaque étape du cycle de dépenses, y compris l'établissement du budget, les prévisions, les approbations de paiement et la surveillance. De plus, ils s'attendaient à ce que les rôles et les responsabilités relatifs aux activités financières soient précisés et consignés.

La vérification a permis de constater que la DGPA a renforcé ses processus de surveillance financière en :

- établissant une fonction d'analyste financier chargé des activités financières, y compris le rapprochement des dépenses et des engagements relatifs au système financier, ainsi que le soutien financier aux GR;
- fournissant trois séances de formation générale à tous les employés de la DGPA, qui comprenaient la communication des exigences relatives à l'attestation des paiements;
- assurant l'achèvement du processus de délégation des pouvoirs financiers et la formation sur la PPT à l'intention des gestionnaires exerçant ces pouvoirs.

Cependant, les rôles et les responsabilités relatives à ces activités financières n'étaient pas très bien définis et documentés. De plus, aucune politique ou procédure n'avait été élaborée concernant la surveillance financière en particulier.

Bien que la DGPA soit en train de mettre au point les procédures opérationnelles, les documents provisoires ne contiennent que des procédures et des directives financières générales et, dans certains cas, ils ne mentionnent pas les activités principales comme les procédures opérationnelles de l'analyste financier de l'AC.

La DGPA s'est engagée à élaborer des procédures en vue d'intégrer la collecte, l'examen et le suivi des principaux livrables financiers et non financiers afin de fournir le soutien approprié pour l'attestation des paiements. Cependant, ces procédures n'ont pas été complétées, notamment :

- une liste de vérification interne démontrant l'état des principaux livrables;

- des procédures d'examen des états financiers vérifiés des bénéficiaires qui clarifient la méthode à utiliser;
- un mécanisme de surveillance et de suivi efficace des questions financières non conformes.

En se fondant sur la PAG, la DGPA a déclaré : « Pour respecter l'article 34 de la LGFP, il est recommandé que toutes les factures soient attestées en conformité avec la Délégation des pouvoirs de signature en matière financière, avant que le paiement soit effectué ». Pour exécuter ce plan d'action, la DGPA a chargé le directeur principal des Opérations d'exercer ce pouvoir. Elle a estimé que cette mesure de contrôle était suffisante afin de se conformer à la LGFP et n'a pas mis en œuvre de mesures de vérification aléatoires de l'assurance de la qualité comme elle s'était engagée à le faire dans le PAG. Même si la centralisation des pouvoirs à un seul individu est une méthode acceptable, la DGPA devra s'assurer que les GR conservent les documents pertinents et que le directeur principal a suffisamment d'information, notamment la preuve du rendement du bénéficiaire, pour exercer ce pouvoir et assurer la conformité.

Dans le cadre des ECT, qui permettent aux collectivités autochtones d'obtenir des services de police qui sont assurés et gérés directement par le GRC, la DGPA s'est engagée à améliorer les activités de gestion des dépenses de ces ententes. Grâce à des discussions constantes avec la GRC, la DGPA devait obtenir des renseignements sur les coûts financiers réels en temps opportuns pour appuyer les paiements anticipés effectués par la DGPA à la GRC relatifs à la prestation des services de police. Par conséquent, les responsables de la vérification s'attendaient à trouver des renseignements pertinents, suffisants et opportuns sur les prévisions financières, une attestation des dépenses réelles et un rapprochement du surplus des coûts de rétablissement. Même si des progrès ont été réalisés au regard de l'obtention des dépenses réelles des années antérieures et que la DGPA a chargé un employé de l'AC d'examiner les renseignements, d'autres améliorations doivent être apportées :

- La réception en temps opportun de l'analyse des dépenses prévues et réelles demeure un problème. Par exemple, en novembre 2009, la GRC n'avait pas encore reçu les renseignements sur les dépenses de l'exercice 2008-2009.
- Aucun format uniforme de dépenses n'a été fourni aux provinces, ce qui a rendu difficile le processus de rapprochement (c'est-à-dire, les renseignements présentés par les collectivités par rapport aux ententes). Aucun rapprochement avec l'ensemble des transferts de budget n'a été effectué. Il ne semblait y avoir aucune approbation pertinente de la GRC des renseignements fournis par la DGPA, ce qui pourrait entraîner des différends si la GRC n'approuvait pas le recouvrement des surplus calculé par la DGPA et restreindre les responsabilités de chaque organisation pour la prestation des résultats réels.
- Il n'existait pas de politique et de procédure précise sur le rapprochement financier des renseignements de la GRC. La vérification a permis de constater qu'il y avait un dédoublement des efforts et que les responsabilités n'étaient pas claires; les GR et l'AC ont des responsabilités informelles au regard de l'examen des renseignements.
- Rien n'indiquait que la DGPA avait validé les transferts de budget des ECT par rapport aux totaux des ententes fournis par la GRC.

2.6.3 Renforcement des procédures de surveillance relatives aux aspects non financiers et des mécanismes de communication

De manière générale, la DGPA a renforcé les voies de communication et les mécanismes de surveillance grâce à la mise en œuvre des comités et des activités suivantes :

Résumé des voies de communication et des mécanismes de surveillance

Mécanisme	***Objet***
Comité sur le mandat	Examiner les demandes relatives aux nouvelles ententes.
Comité d'examen des directives	Examiner les directives proposées et compilées par l'Unité des politiques.
Comité de gestion des risques	Améliorer la coordination et la communication entre les divisions de la DGPA concernant la planification et l'exécution des activités relatives à l'évaluation et à l'atténuation des risques.
Groupe de travail sur la base de données et le dépôt central	Renforcer la coordination et la communication entre les diverses divisions de la DGPA concernant le perfectionnement, la formation et l'utilisation régulière de la base de données de la DGPA.
Questionnaire interne de 2008 de la DGPA	Évaluer les progrès accomplis au regard des principales questions déterminées dans les vérifications et les évaluations antérieures.
2 conférences nationales de formation	Former tous les employés de la DGPA sur divers sujets, notamment les nouvelles directives et l'outil d'évaluation des risques.
Réunions de gestion hebdomadaires de la DGPA	Donner l'occasion à tous les employés des régions et de l'AC, ainsi qu'à la direction, de discuter régulièrement des enjeux prioritaires.

On a constaté que la représentation des secteurs opérationnels au sein des comités était adéquate, et que les comités avaient des mandats provisoires et rédigeaient habituellement des procès-verbaux. Lorsque les comités atteindront une certaine maturité, ils pourraient envisager d'élaborer des critères et des normes documentaires afin d'appuyer leur processus décisionnel et leurs activités de surveillance.

Recommandations

1. Sous la direction du SMA du Secteur de la sécurité de la population et des partenariats (SSPP), la DGPA devrait continuer à documenter son programme ainsi que ses risques opérationnels et mettre en place des processus d'atténuation efficaces, s'il y a lieu.
2. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait élaborer et documenter les procédures clés et les exigences visant l'établissement de rapports, pour s'assurer que les activités des

programmes sont menées conformément à la Politique sur les paiements de transfert (PPT) et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

3. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait poursuivre sa collaboration avec la GRC pour accélérer la fourniture de l'information sur la gestion des dépenses, et en assurer l'approbation pertinente.

Plan d'action de la gestion	Date d'achèvement
La direction accepte les recommandations.	
1. La Direction générale de la police des Autochtones doit assurer le suivi des éléments suivants :	
▪ Participation continue aux groupes de travail sur les subventions et les contributions de SP, y compris la participation d'un équivalent temps plein (ETP) qui coprésidera le groupe de travail sur la gestion des risques et d'un directeur général (DG) qui coprésidera le groupe de travail du DG. ▪ Continuer la mise en œuvre de l'évaluation des risques pour les dossiers, coordonné avec le projet pilote élargi de l'évaluation des risques des vérifications de suivi (SVER) et appuyer les stratégies de surveillance et d'atténuation de bout en bout.	Septembre 2011, moyennant l'approbation des documents ministériels
2. La Direction générale de la police des Autochtones doit assurer le suivi des éléments suivants :	
▪ Réviser les directives sur la surveillance et les exigences visant la soumission de rapports par les bénéficiaires. ▪ Poursuivre la formation afin d'améliorer la capacité de gestion, conformément à la PPT et à la LGFP. ▪ Réviser et renforcer le mandat du Comité de gestion des risques de la DGPA afin d'appuyer la surveillance et l'établissement de rapports à l'interne.	Avril 2012
3. La Direction générale de la police des Autochtones doit assurer le suivi des éléments suivants :	
▪ Mettre en œuvre et documenter une stratégie de réception et de rapprochement de l'information concernant la gestion des dépenses.	Octobre 2011

Critère 2 : Des procédures ont été élaborées afin de déterminer les exigences fondamentales relatives aux renseignements. De plus, des processus et des outils ont été conçus pour la collecte des renseignements, et les voies de communication pertinentes ont été mises en œuvre pour les intervenants principaux.

En se fondant sur le PAG, les vérificateurs s'attendaient à trouver une stratégie d'information globale. Les éléments fondamentaux de cette stratégie permettraient de cerner les renseignements à recueillir, les méthodes de collecte et les dates de rapport, de même que la

maintenance à long terme, les rôles et les responsabilités au regard du soutien requis pour la base de données, et l'intégration de la base de données aux systèmes ministériels et à la stratégie de gestion de l'information et de technologie de l'information (GI-TI). Les vérificateurs s'attendaient plus précisément à trouver une base de données centralisée exhaustive et que les documents de base soient facilement accessibles par les employés pertinents de la DGPA.

2.6.4 La DGPA doit développer davantage ses systèmes de gestion de l'information, ses politiques et ses procédures.

Conformément au PAG, la DGPA s'est engagée à assurer le développement continu d'une base de données centrale qui contiendrait tous les renseignements pour chaque étape de la prestation du programme. La base de données comprendrait toutes les mesures de contrôle requises pour la collecte des données et l'historique des transferts de données, ainsi que des mesures de contrôle facilitant l'établissement de rapports et le rapprochement avec le système financier de SP. En réponse à cet engagement, la DGPA a rempli une évaluation des besoins et a pris la décision de concevoir et de mettre en œuvre une base de données Access interne uniformisée.

La DGPA nous a informés que les GR n'avaient pu accéder à tous les renseignements de la base de données de la DGPA en raison des limites de la capacité du réseau. Par conséquent, les renseignements conservés dans le Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI) étaient difficiles à retracer. Au moment de la vérification, une solution de rechange nécessitant l'utilisation continue d'un disque partagé et du SGDDI a été mise en œuvre. Cette solution reprend les mesures de saisie de données, accroît la possibilité de mal assortir les sources de données et nuit à l'efficacité obtenue grâce à la centralisation au sein de la base de données de la DGPA. Après la période faisant l'objet de la vérification, la DGPA a examiné sa base de données afin d'améliorer l'efficacité de l'extraction de l'information.

Pendant la période faisant l'objet de la vérification, le développement technique de la base de données de la DGPA relevait d'une seule personne au sein de la DGPA, soit le coordonnateur de la base de données, ce qui crée un risque compte tenu du degré de personnalisation et de la connaissance interne restreinte du logiciel. En outre, les exigences permanentes de soutien de la base de données n'ont pas été intégrées aux plans et aux stratégies de la GI-TI du Ministère.

De plus, il n'existe qu'un nombre restreint de politiques et de procédures. Des activités comme la transition des données, l'attestation et la mise à jour, les autorisations d'accès et la sauvegarde des données demeurent informelles ou constituent des mesures spéciales. Même si un Groupe de travail sur la base de données a été mis sur pied afin de définir les priorités en matière de développement et d'en établir l'ordre de priorité, on a mentionné aux vérificateurs que le nombre important de données à saisir par le coordonnateur de la base de données de la DGPA et le pouvoir restreint du groupe de travail à imposer l'utilisation ont reporté la mise en œuvre de la base de données. Par conséquent, les données qui ont actuellement été saisies ne sont pas intègres et complètes. La plupart des ententes ont été désignées adéquatement dans

la base de données, mais il y a des lacunes importantes pour d'autres documents importants comme les évaluations de risques, les visites sur les lieux, les renseignements financiers, les rapports d'activité et la correspondance des bénéficiaires. De plus, la DGPA avait l'intention, selon son PAG, d'utiliser la base de données comme point de référence pour les autres communications internes comme les directives, les renseignements sur la formation et les décisions prises pendant les réunions des comités qui peuvent être facilement retracés. Cependant, les procédures relatives à la saisie de données n'ont pas été définies, et leur ordre de priorité n'a pas été établi pour le moment.

2.6.5 Définition restreinte des mesures de rendement et des exigences relatives à l'établissement de rapports.

L'article 6.5.5 de la PPT énonce que le Ministère doit « s'assurer que des systèmes de surveillance, de contrôle interne, de mesures du rendement et de rapports sont en place pour soutenir la gestion des paiements de transfert ». En réponse à cette recommandation, la DGPA s'est engagée à mettre en œuvre ces systèmes. Par conséquent, les vérificateurs s'attendaient à trouver une stratégie exhaustive sur l'établissement de rapports exposant les éléments devant faire l'objet de mesures de rendement, les procédures, les responsables et les dates d'évaluation.

La vérification a permis de déterminer que les moyens de communication informels ont été renforcés. Voici quelques exemples de rapports en voie d'élaboration :

- rapport sur l'évaluation des risques;
- rapport sur les ententes et les collectivités;
- rapport sur les installations.

Cependant, il n'y avait aucun rapport sur :

- les indicateurs de rendement des bénéficiaires ou le suivi des plans d'action relatifs aux questions de non-conformité;
- les résultats des visites sur les lieux.

Compte tenu du nombre et de la complexité des ententes et des collectivités, une approche plus structurée d'établissement de rapports aiderait à assurer la conformité, ainsi que la surveillance et la prise de décisions adéquates en temps opportun.

Recommandation

4. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait poursuivre sa collaboration avec la Direction générale du dirigeant principal de l'information et le Secteur de la gestion ministérielle pour élaborer une stratégie en matière de technologie de l''information et en matière de gestion de l'information à long terme, appuyée par des politiques et des procédures opérationnelles harmonisées avec les politiques ministérielles pour la transition

des données historiques, la validation de l'intégrité des données en cours et pour l'accès au système.

Plan d'action de la gestion	Date d'achèvement
La direction accepte la recommandation.	
4. La Direction générale de la police des Autochtones doit assurer le suivi des éléments suivants :	
▪ Collaborer avec la GI et la TI pour élaborer dans le cadre de la stratégie d'information intégrée à long terme une proposition qui serait appuyée par les politiques et les priorités ministérielles.	Décembre 2011

Critères 3 et 4 : Le manuel des procédures opérationnelles normalisées (PON) est exhaustif; il porte sur toutes les mises à jour et il est communiqué adéquatement. Les politiques et les procédures sont communiquées adéquatement.

Conformément au PAG, les vérificateurs s'attendaient à ce qu'un manuel des PON exhaustif soit accessible et communiqué, et qu'il intègre les exigences de la PPT et décrive les procédures et les processus reposant sur des pratiques de gestion efficientes, y compris une évaluation des risques.

2.6.6 La majorité des politiques et des procédures opérationnelles n'ont pas été mises au point.

L'équipe de la DGPA s'est engagée à mettre à jour son manuel de PON. Cependant, on a décidé par la suite d'élaborer des directives individuelles sur des activités précises plutôt que de mettre à jour le manuel de PON. On estimait que cette façon de faire était plus efficace. À cette fin, on a mis sur pied un Comité d'examen des directives chargé d'examiner les directives proposées qui avaient été recueillies par l'Unité des politiques de la DGPA. Pendant la période faisant l'objet de la vérification, deux directives (dossier sur les modèles d'ententes et postes isolés) ont été élaborées et communiquées au personnel de la DGPA grâce à des séances de formation. Comme on l'a déjà mentionné, certaines activités du PAG de 2007 nécessitant des clarifications sur les politiques et les procédures n'ont pas été complétées. En ce qui concerne les nouvelles procédures qui ont été mises en œuvre, notamment celles portant sur le Comité d'évaluation des risques et l'outil d'évaluation des risques, leur communication a été adéquate et une formation adéquate a été dispensée. Cependant, s'il n'y a pas de documents officiels et que les activités ne sont pas intégrées aux politiques générales du programme, les possibilités d'incompréhension et de non-conformité sont plus grandes. Après la vérification, quatre autres directives ont été mises au point.

Critère 5 : Des ententes normalisées exhaustives et conformes ont été élaborées; elles respectent toutes les politiques.

Conformément au PAG, la DGPA s'est engagée à normaliser les ententes sur les SA et les ECT, ce qui clarifierait l'admissibilité des dépenses et des diverses clauses contractuelles.

2.6.7 Des progrès importants ont été accomplis au regard de la normalisation des ententes de services autogérés.

La DGPA a normalisé les ententes sur les services de police autogérés. Au moment de la vérification, elle avait reçu l'approbation de deux provinces. Les ententes normalisées ont amélioré la clarté des clauses contractuelles désignées dans la vérification de 2007. De plus, une annexe a été ajoutée afin de mieux définir les dépenses admissibles des bénéficiaires.

Afin de permettre aux gestionnaires de programme de surveiller la conformité des bénéficiaires et de mieux appuyer les paiements aux bénéficiaires, les mécanismes de surveillance devraient être renforcés dans le cadre des restrictions relatives aux dispositions législatives provinciales applicables en matière de services de police. Il demeure possible de clarifier davantage les livrables des bénéficiaires et de mieux définir les dépenses. Par exemple, même si les ententes normalisées de services autogérés obligent le bénéficiaire à présenter des rapports d'activités réguliers, la DGPA n'a pas déterminé les éléments que le bénéficiaire devait inclure dans son rapport. Par conséquent, les différentes ententes pourraient comprendre des renseignements incohérents ou incomplets.

Puisque les ententes-cadres qui régissent les ECT reposent sur les Ententes sur les services de police provinciaux (ESPP) et les Ententes sur la prestation de services de police territoriaux (EPSPT), la DGPA a décidé d'attendre avant de mettre en œuvre les mesures de normalisation jusqu'à ce que les ESPP et les EPSPT soient révisées en 2012.

Recommandation :

5. Sous la direction du SMA du SSPP, la DGPA devrait poursuivre le renforcement de l'entente standard sur les services de police autogérés en apportant des éclaircissements sur les résultats attendus et les dépenses admissibles des bénéficiaires, ainsi que sur les mécanismes de contrôle utilisés pour veiller à ce que les pièces justificatives soient suffisantes pour assurer la conformité avec les ententes.

Plan d'action de la gestion	Date d'achèvement
La direction approuve la recommandation.	

5. La Direction générale de la police des Autochtones doit assurer le suivi des éléments suivants :	
▪ Sécurité publique Canada entreprend actuellement un examen complet du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN). Cet examen fait appel aux intervenants du programme pour examiner les éléments clés du PSPPN, y compris les modèles de prestation des services, les mécanismes de financement et les modifications éventuelles au cadre stratégique du PSPPN. Une fois que l'examen complet sera terminé, on élaborera une stratégie pour renforcer l'entente standard sur les services de police autogérés.	Avril 2012

Annexe A – Critères de vérification

Les vérificateurs ont évalué les progrès accomplis pour chaque mesure de gestion désignée en utilisant les critères de vérification généraux suivants :

1. Les outils de surveillance et les processus documentaires pertinents ont été élaborés, y compris un cadre de gestion des risques intégré.
2. Des procédures ont été élaborées afin de déterminer les exigences fondamentales relatives aux renseignements. De plus, des processus et des outils ont été conçus pour la collecte des renseignements, et les voies de communication pertinentes ont été mises en œuvre pour les intervenants principaux.
3. Le manuel des procédures opérationnelles normalisées (PON) est exhaustif; il porte sur toutes les mises à jour et il est communiqué adéquatement.
4. Les politiques et les procédures sont communiquées adéquatement.
5. Des ententes normalisées exhaustives et conformes ont été élaborées; elles respectent toutes les politiques.
6. Un guide exhaustif sur les positions de principe a été rédigé.

Puisque la DGPA est assujettie à un examen exhaustif, le critère 6 « Un guide exhaustif sur les positions de principe a été rédigé » devait faire partie de la vérification à l'origine. Il a été retiré puisque des révisions pourraient être apportées au cadre stratégique.