Environnement et Changement climatique Canada | Environment and Climate Change Canada

Audit de la gestion des subventions et des contributions à Environnement et Changement climatique Canada

Rapport final

Direction générale de l'audit et de l'évaluation

Mars 2019

Canada

Nº de cat. : En4-371/2019F-PDF
ISBN : 978-0-660-30400-7

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements publics
7e étage, édifice Fontaine
200, boul. Sacré-Cœur
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Téléphone : 819997-2800
Numéro sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Courriel : ec.enviroinfo.ec@canada.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2018

Also available in English

Liste des abréviations

SMA	sous-ministre adjoint
SMA, Opérations	sous-ministre adjoint, Opérations ministérielles
CE	Centre d'expertise
DGSMF	Direction générale des services ministériels et des finances
DG	directeur général
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
CGF	conseiller en gestion financière
LGFP	*Loi sur la gestion des finances publiques*
GC	gouvernement du Canada
S et C	subventions et contributions
AAP	architecture des activités de programme
CT	Conseil du Trésor
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

Table des matières

Sommaire i
1. Introduction et contexte 1
2. Objectif, portée et méthodes 3
3. Conclusions, recommandations et réponses de la direction 5
3.1. Gouvernance, orientations et outils 5
3.2. Cadre d'établissement de rapports 9
3.3. Gestion des risques 11
4. Conclusion 15
Annexe A : Champs d'intérêt et critères d'audit 16

Liste des tableaux

Tableau 1 : dépenses réelles en matière de subventions et contributions pour l'année financière 2017 à 2018 et dépenses prévues en matière de subventions et contributions pour l'année financière 2018 à 2019, par genre de programme 3

Sommaire

L'audit visait à donner l'assurance relative à la pertinence et l'efficacité des processus et activités entourant les subventions et les contributions (S et C), y compris la gouvernance, l'établissement de rapports et de la gestion des risques, conformément à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor (CT).

L'audit était centré sur les processus et activités mis en place au niveau ministériel à l'appui des programmes de S et C d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) au cours de l'année financière (AF) 2017 à 2018. Plus particulièrement, il a examiné les rôles et les responsabilités, l'établissement de rapports et la gestion des risques.

Ce que nous avons constaté

Gouvernance, orientations et outils

Une structure de gouvernance ministérielle efficace est en place pour appuyer la gestion des S et C à ECCC. Des comités pertinents sont documentés. Les cadres supérieurs responsables des programmes de S et C comprennent leurs rôles et leurs responsabilités. Un comité au niveau des sous-ministres adjoints (SMA) sert de forum pour les discussions stratégiques sur l'affectation des ressources et les résultats. Le Centre d'expertise des S et C et les conseillers en gestion financière fournissent un appui aux gestionnaires de programme. Toutefois, leurs rôles et leurs responsabilités ne sont pas compris de façon uniforme. Des orientations et des outils sont facilement disponibles. Certains documents clés devraient être mis à jour pour tenir compte des changements dans la gestion ministérielle des S et C. Il n'existe pas de leadership clair pour l'échange des pratiques exemplaires dans l'ensemble du Ministère.

Cadre d'établissement de rapports

L'audit a permis de confirmer que le Ministère a mis en place un cadre d'établissement de rapports et qu'il a pris des mesures importantes en faisant appel aux cadres supérieurs pour la formulation des résultats escomptés et en élaborant des outils d'établissement de rapports afin d'aider les gestionnaires de programme en conséquence. Des rapports financiers trimestriels et des rapports spéciaux non financiers sur les S et C sont présentés à la haute direction aux fins de surveillance et de prise de décision. Les rapports sur les résultats des S et C par responsabilité essentielle sont en cours et seront tous inclus dans le Rapport sur les résultats ministériels 2018 à 2019, qui sera publié à l'automne 2019. Des outils sont en place pour soutenir les gestionnaires de programme.

Gestion des risques

Il existe un cadre ministériel de la gestion des risques pour les programmes de S et C, et des orientations et des outils à l'appui de l'évaluation des risques qui sont facilement accessibles. Les gestionnaires de programme effectuent des évaluations des risques afin de déterminer les risques des projets, ainsi que les exigences relatives à l'établissement de rapports et à la surveillance. Le cadre de gestion des risques n'a pas été mis à jour depuis 2010. Il devrait être révisé afin d'inclure de nouveaux facteurs de risque dans l'environnement des contrôles. Aucun plan ministériel n'a été mis en place pour effectuer des audits des bénéficiaires visant à assurer le respect des ententes de financement.

Recommandations

Trois recommandations ont été mises au point pour aborder les aspects qui posent problème. La direction a fourni une réponse et un plan d'action appropriés.

Recommandation 1 – Orientations
Il est recommandé que la sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF) : a) précise, consigne et communique les rôles et responsabilités du Centre d'expertise en S et C et des conseillers en gestion financière pour ce qui est de la gestion des S et C et la mise en commun des pratiques exemplaires dans l'ensemble du Ministère; b) mette à jour le Guide sur les subventions et les contributions à ECCC et les outils à l'appui, afin de tenir compte des changements pertinents dans la gestion ministérielle des S et C.
Réponse de la direction
a) La SMA, DGSMF, accepte la recommandation. La DGSMF établira les rôles et responsabilités du Centre d'expertise en S et C et des conseillers en gestion financière relativement à la gestion des S et C. b) La SMA, DGSMF, accepte la recommandation. La DGSMF mettra à jour le Guide sur les subventions et les contributions à ECCC, afin de tenir compte des changements récents dans le processus de gestion des S et C au sein du Ministère.

Recommandation 2 – Gestion des risques
Il est recommandé que la sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF) : a) en consultation avec les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles, mette à jour le Cadre de gestion des risques et le revoie périodiquement afin de s'assurer qu'il tient compte de l'évolution de la gestion des programmes de S et C et que l'environnement des contrôles reflète les nouveaux facteurs de risque pertinents; b) en collaboration avec la directrice générale, Direction générale de l'audit et de l'évaluation (DGAÉ), mette au point un cadre d'audit des bénéficiaires qui sera annexé au cadre de gestion des risques, afin d'aider les SMA des programmes à développer leurs plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques.
Réponse de la direction
a) La SMA, DGSMF, accepte la recommandation. La DGSMF mettra à jour le cadre de gestion des risques et examinera périodiquement le cadre en consultation avec les SMA et les SMA chargés des responsabilités essentielles. b) La SMA, DGSMF et la DG, DGAÉ, acceptent la recommandation. La SMA, DGSMF, en collaboration avec la DG, DGAÉ, mettra au point un cadre d'audit des bénéficiaires et les outils connexes, pour aider les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles à développer leurs plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques.

Recommandation 3 : Gestion des risques
Il est recommandé que les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles : a) avec le soutien de la sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF), effectuent des évaluations des risques de leurs programmes de S et C, conformément au cadre de gestion des risques du Ministère; b) développent des plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques qui décrivent les mesures de surveillance adéquates pour les programmes de S et C et effectuent des audits de bénéficiaires axés sur les risques, s'il y a lieu, pour assurer le respect des exigences en matière d'entente de financement.
Réponse de la direction
a) Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles et la SMA, DGSMF, acceptent la recommandation. La SMA, DGSMF, fournira des outils et des modèles aux SMA des programmes afin de veiller à ce que les risques et les stratégies propres au programme tiennent compte de l'environnement de contrôle actuel. Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles détermineront, qualifieront et évalueront les risques associés à tous les programmes de S et C relevant de leur responsabilité. b) Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles acceptent la recommandation. Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles développeront des plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques pour tous les programmes de S et C sous leur responsabilité, qui seront mis en œuvre dans le cadre du cycle des S et C de 2020 à 2021. Ils effectueront également des audits des bénéficiaires conformément aux plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques.

1. Introduction et contexte

Au gouvernement du Canada, les subventions et les contributions (S et C) sont classées dans une catégorie de dépenses appelées « paiements de transfert ». Ces genres de paiements sont distincts d'autres dépenses, parce que le gouvernement ne reçoit pas de bien, de service ou d'actif en contrepartie. Plutôt, le bénéficiaire d'un paiement de transfert engage des dépenses et entreprend des activités qui contribuent à la réalisation du mandat du gouvernement. Par conséquent, les paiements de transfert sont un instrument clé pour obtenir des résultats.

Les **subventions** sont des paiements de transfert non conditionnels. Cela signifie que si un particulier ou une organisation satisfait aux critères d'admissibilité pour une subvention, le paiement peut être effectué sans demander au bénéficiaire de satisfaire à d'autres exigences. Il n'existe aucune exigence voulant que le gouvernement doive effectuer un audit d'un bénéficiaire de subvention.

En revanche, les **contributions** sont des paiements de transfert qui sont soumis aux conditions de rendement indiquées dans un accord de contribution. Le bénéficiaire doit démontrer que ces conditions de rendement sont respectées s'il veut être remboursé pour des coûts particuliers pendant la durée de l'accord. Le gouvernement peut effectuer un audit de l'utilisation de la contribution par le bénéficiaire.

Les paiements de transfert effectués dans les programmes de S et C engagent beaucoup de ressources du gouvernement fédéral. Il faut donc les gérer minutieusement. La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor (CT) et la Directive connexe énoncent les attentes pangouvernementales au sujet des paiements de transfert. La politique du CT vise à ce que les programmes de S et C soient gérés de façon intègre, transparente et responsable et en tenant compte des risques. Elle offre également une orientation pour que les programmes soient conçus de manière à réaliser la priorité du gouvernement d'obtenir des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.

Financement des programmes de subventions et contributions à ECCC

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) compte des programmes de financement qui ont été établis expressément pour fournir des S et C à des parties externes, dont des organismes à but non lucratif, des universités, des particuliers et quelques organisations étrangères. Ces bénéficiaires utilisent le financement accordé pour exécuter des initiatives ou des projets qui contribuent à réaliser le mandat et les objectifs stratégiques du Ministère.

- Un grand nombre des programmes de S et C sont fondés sur des demandes. Ainsi, les bénéficiaires éventuels présentent une demande de financement et ECCC sélectionne les projets jugés les plus aptes à appuyer la réalisation des objectifs et des résultats escomptés.
- ECCC soutient aussi des projets spéciaux qui ne remplissent pas les critères d'un programme de financement particulier. Souvent, il le fait parce qu'il y a une possibilité d'appuyer un projet ou une initiative qui cadre avec son mandat et ses priorités et qui permettra d'obtenir des résultats à son profit et à celui du bénéficiaire éventuel.

- ECCC paie des quotes-parts, qui sont des paiements de transfert destiné à financer la part des coûts de fonctionnement d'une organisation intergouvernementale internationale dont le Canada est membre (par exemple, l'Organisation météorologique mondiale et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction).

On trouvera plus de renseignements sur les programmes des paiements de transfert d'ECCC dans le Plan ministériel 2018 à 2019, tableaux supplémentaires, chapitre 1.

Période de transition

À compter de l'année financière (AF) 2017 à 2018, conformément à la Politique sur les résultats du CT, ECCC a abandonné la structure d'établissement de rapports fondée sur l'architecture des activités de programme (AAP) du Ministère. Il a adopté un Cadre ministériel des résultats (CMR) composé de quatre responsabilités essentielles liées aux résultats qu'il cherche à obtenir ou sur lesquelles il souhaite exercer une influence. Une stratégie des S et C a été mise au point afin de :

- mieux harmoniser les S et C ministérielles avec le CMR et les priorités de la ministre;
- mieux cibler les efforts et améliorer la présentation des résultats des S et C;
- simplifier le processus de présentation de demandes aux programmes fondés sur des demandes.

Des programmes de S et C ont été mis au point pour appuyer des initiatives ou secteurs de programme très particuliers. Des mesures ont aussi été prises afin de réviser les modalités-cadres des programmes de S et C pour qu'elles s'accordent avec les quatre responsabilités essentielles. L'approche-cadre appuie une vaste gamme de programmes de contribution et d'initiatives harmonisés avec des domaines ou thèmes généraux, et ce, à l'aide d'un seul ensemble de modalités communes. Cette approche simplifie la gestion des programmes de S et C et offre une souplesse permanente qui permet d'intervenir rapidement lorsque de nouvelles possibilités se présentent. Le CT a approuvé les nouvelles modalités-cadre pour les programmes de S et C en mai 2018.

Financement accru

À l'exclusion du financement annoncé dans le budget 2018, un financement total d'environ 1,516 milliard de dollars est prévu pour ECCC pour l'AF 2018 à 2019. Le total des autorisations d'ECCC pour 2018 à 2019 (postes votés et législatifs) est en augmentation nette de 528,6 millions de dollars par rapport au Budget principal des dépenses de l'année financière précédente. Ces autorisations comprennent une augmentation de 473,0 millions de dollars pour le Fond pour une économie à faibles émissions de carbone, qui représente maintenant 78 % du financement prévu des programmes de S et C. Le tableau 1 indique les dépenses réelles des programmes de S et C pour l'AF 2017 à 2018, ainsi que les dépenses prévues des programmes de S et C pour l'AF 2018 à 2019.

Tableau 1 : dépenses réelles en matière de subventions et contributions pour l'année financière 2017 à 2018 et dépenses prévues en matière de subventions et contributions pour l'année financière 2018 à 2019, par genre de programme

Genre de programme	Dépenses réelles pour l'AF 2017 à 2018		Dépenses prévues pour l'AF 2018 à 2019	
	$	%	$	%
Quotes-parts	5 893 414 $	3 %	5 668 703 $	1 %
Subventions	24 760 422 $	12 %	25 394 000 $	4 %
Contributions fondées sur des demandes	38 077 654 $	19 %	30 934 079	5 %
Contributions non fondées sur des demandes	61 610 674 $	31 %	70 912 475 $	12 %
Fonds municipal vert (FMV) (contributions fondées ou non sur des demandes)	62 500 000 $	31 %	-	
Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone (contributions fondés ou non sur des demandes)	7 293 000 $	4 %	467 732 035 $	78 %
Total	**200 135 164 $**	**100 %**	**600 641 292 $**	**100 %**

Source : Centre d'expertise de la Direction générale des services ministériels et des finances, 1er octobre 2018.

2. Objectif, portée et méthodes

Objectif

L'audit visait à donner l'assurance relative à la pertinence et l'efficacité des processus et activités entourant les subventions et les contributions (S et C), y compris la gouvernance, l'établissement de rapports et la gestion des risques, conformément à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor (CT). L'équipe d'audit a examiné les données probantes afin de déterminer si :

- ECCC a développé et mis en œuvre des structures et des processus de gouvernance pour les programmes de S et C;
- des contrôles adéquats et efficaces ont été mis en place pour appuyer le respect des principales exigences de la Politique sur les paiements de transfert du CT.

Portée

L'audit était centré sur les processus et les activités mis en place au niveau ministériel à l'appui des programmes de S et C d'ECCC au cours de l'AF 2017 à 2018. Plus particulièrement, il a examiné sur les rôles et les responsabilités, l'établissement de rapports et la gestion des risques.

Les éléments suivants ont été exclus de la portée de l'audit :

- les quotes-parts (c'est-à-dire les paiements pour l'adhésion du Canada à des organisations);

- le processus pour la présentation de propositions, l'évaluation de l'admissibilité des projets, les décisions de financement et l'administration des accords, puisque ces éléments seront inclus dans les prochains audits de programmes de S et C précis;
- le traitement des demandes de paiement, puisque cet élément a été inclus dans des audits antérieurs;
- la formation sur les S et C.

Méthodes

Les méthodes suivantes ont été utilisées :

- examen des documents pertinents, dont des politiques, des lignes directrices et des procédures;
- entrevues avec des membres clés du personnel;
- analyse et vérification d'un échantillon discrétionnaire de projets de S et C aux fins de conformité avec les exigences des politiques.

Les champs d'intérêt et les critères de l'audit sont décrits en détail à l'annexe A.

Opinion de l'audit interne

À mon avis ou jugement professionnel, des procédures suffisantes et appropriées ont été suivies et des preuves rassemblées pour corroborer l'exactitude de la conclusion de la mission. Les constatations et la conclusion de la mission reposent sur une comparaison des conditions qui existaient au moment de la mission et des critères établis qui ont été convenus avec la direction. La mission est conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, telles que corroborées par les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Paule-Anny Pierre
Dirigeante principale de l'audit

3. Conclusions, recommandations et réponses de la direction

3.1. Gouvernance, orientations et outils

Constatations : Des structures de gouvernance ministérielles sont en place et sont consignées. Les cadres supérieurs responsables des programmes de S et C comprennent leurs rôles et leurs responsabilités. Le Centre d'expertise des S et C et les conseillers en gestion financière fournissent un appui aux gestionnaires de programme. Toutefois, leurs rôles et leurs responsabilités ne sont pas compris de façon uniforme. Des orientations et des outils sont facilement disponibles. Certains documents clés devraient être mis à jour pour tenir compte des changements dans la gestion ministérielle des S et C. Il n'existe pas de leadership clair pour l'échange des pratiques exemplaires dans l'ensemble du Ministère.

Ce que nous avons examiné

L'audit a examiné le mandat des organes ministériels de gouvernance, ainsi que leurs programmes et les comptes rendus des décisions, et ce, afin de déterminer s'ils assument pleinement leur rôle de leadership et de surveillance et leur fonction de remise en question. Cet examen visait à déterminer s'ils facilitaient l'adoption de procédures et de processus normalisés et la promotion de l'harmonisation au sein d'ECCC. L'audit a également examiné la description des rôles, des responsabilités et de la responsabilisation relativement aux S et C au Ministère. Nous nous attendions à ce que ces éléments soient clairement définis et communiqués.

Pourquoi est-ce important? Selon le paragraphe 3.6 de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor : « Le gouvernement s'engage à s'assurer que les paiements de transfert sont gérés de manière à respecter les principes de saine gérance et les niveaux les plus élevés d'intégrité, de transparence et de responsabilisation ». Les organes de gouvernance jouent un rôle important dans l'établissement des priorités et dans les efforts visant la mise en place d'une surveillance adéquate afin d'obtenir des résultats et de respecter les priorités ministérielles.

Ce que nous avons constaté

Les entités et les personnes suivantes partagent la responsabilité et jouent un rôle dans la gestion des S et C à ECCC.

- Le **Comité des SMA sur les opérations ministérielles (Comité des SMA-OM)**, présidé par la sous-ministre adjointe (SMA) et dirigeante principale des finances, DGSMF, supervise les programmes de S et C. Une partie de son mandat est de fournir aux sous-ministres et au Comité exécutif de gestion (CEG) des recommandations et des services d'aide à la décision, afin de renforcer l'ensemble des opérations au Ministère, y compris les programmes de S et C.

  Les rôles et responsabilités du comité en ce qui a trait aux programmes de S et C sont les suivants :

- Favoriser l'amélioration continue des programmes de S et C en partageant les pratiques exemplaires;
- Assurer le respect des exigences des politiques du CT;
- Superviser l'attribution des S et C et la stratégie ministérielle annuelle pour les S et C (priorités, stratégie pour faire face aux pressions ministérielles, améliorations des processus d'approbation).

Le Comité des SMA-OM est appuyé par un comité de directeurs généraux, le Comité des DG sur les S et C, qui est présidé par le DG, Direction de la gestion financière et dirigeant principal des finances adjoint.

- Les **SMA** ont la responsabilité d'approuver et de gérer les accords de S et C au sein de leur direction générale et d'assurer la liaison avec les directions compétentes au sein de la DGSMF pour les opérations quotidiennes (planification, surveillance et établissement de rapports, ainsi que la gestion des S et C).

  Dans le cadre de la stratégie pour les S et C, un seul SMA est affecté à chaque responsabilité essentielle. Les quatre **SMA chargés des responsabilités essentielles (SMA-RE**) présentent des stratégies et des recommandations aux sous-ministres et à la ministre sur la stratégie générale pour les S et C concernant leurs responsabilités essentielles respectives. Dans le cadre de cette activité, les SMA-RE, en collaboration avec d'autres chefs des directions générales, évaluent l'équité et l'intégralité des S et C et assurent une orientation cohérente pour l'établissement des priorités et la mesure du rendement des programmes relevant de leur responsabilité essentielle.

- En ce qui concerne la gestion des programmes de S et C, les directions générales sont appuyées par un **Centre d'expertise (CE) en S et C** ministériel, établi au sein de la DGSMF. Le CE est responsable de la coordination du processus de planification annuelle des S et C du Ministère, lequel comprend la surveillance et la réaffectation en cours de l'année financière, la présentation de conseils, de orientations et d'une orientation, le développement d'activités de formation, d'outils et de modèles, ainsi que la coordination et la communication des renseignements à la haute direction.

- Les **conseillers en gestion financière** offrent un guichet unique pour les services financiers portant sur tous les accords. Ils fournissent des conseils et cordonnent ou facilitent le regroupement de nouveaux projets proposés pour les S et C, à l'appui des SMA.

- Les **gestionnaires de programme** sont responsables de la gestion quotidienne des projets de subventions et des contributions, y compris la présentation de projets pour le plan annuel des S et C; la négociation, la préparation des accords et l'obtention des approbations nécessaires pour l'accord; et l'établissement des rapports sur l'état, au besoin. Les programmes de S et C peuvent aussi mettre en place des groupes d'experts et des comités spéciaux pour aider les gestionnaires à s'acquitter de leurs responsabilités.

Gouvernance

Le mandat, les programmes et les comptes rendus des décisions du Comité des SMA-OM sont consignés. Les présentations données au comité et les points à l'ordre du jour sont conformes à son mandat. Les discussions portent, entre autres, sur les stratégies, les priorités et les pressions de financement ministérielles pour les projets des S et C et l'affectation du financement, les enjeux à aborder dans le plan d'action, des améliorations continues aux programmes de S et C, de nouvelles initiatives et l'harmonisation de l'établissement de rapports avec le Cadre ministériel des résultats.

Les entrevues avec tous les membres du Comité des SMA-OM n'ont relevé aucun enjeu important. Les SMA ont démontré qu'ils comprennent bien leurs rôles et responsabilités en ce qui concerne la gestion des S et C relevant directement de leur responsabilité et de la structure de gouvernance ministérielle, du processus décisionnel et du soutien qu'ils doivent fournir aux gestionnaires. Ils ont expliqué les processus propres aux directions générales qui sont utilisés pour gérer les S et C et les interactions avec d'autres chefs de direction générale pour l'harmonisation avec les responsabilités essentielles. Les auditeurs ont reçu des exemples de documents décrivant les processus d'approbation et l'essence de ces discussions.

Même si le Comité des SMA-OM a commencé son travail seulement à la fin de l'AF 2017 à 2018, les SMA ont confirmé la pertinence et l'efficacité du comité. Ils ont notamment mentionné la valeur ajoutée des discussions visant à appuyer l'harmonisation du financement des programmes de S et C et les résultats de chaque pilier de responsabilité essentielle ainsi que la gestion horizontale des enjeux. Toutefois, certains membres prévoient des difficultés dans le processus décisionnel du Ministère en ce qui touche la réaffectation opportune des fonds des S et C, compte tenu des priorités émergentes et des pressions de financement. Parmi les enjeux relevés, on peut mentionner le besoin urgent d'une réflexion approfondie sur le choix des instruments de financement afin d'atteindre les objectifs des programmes d'ECCC.

Le Comité des DG sur les S et C appuie le Comité des SMA-OM et les SMA chargés des responsabilités essentielles. Un mandat existe pour celui-ci, mais il y a peu de renseignements sur la nature du soutien que le comité a fourni. Selon les personnes interrogées, le Comité des DG sur les S et C veille à l'harmonisation des modalités-cadre avec les CMR et les responsabilités essentielles. Toutefois, avec la mise sur pied du Comité des SMA-OM, le Comité des DG sur les S et C est devenu simplement un forum de discussions et d'échange de renseignements. Il n'a pas été actif au cours de la dernière année et certains membres remettent en question son efficacité. Pendant la période d'audit, seulement trois comptes rendus de décisions ont été consignés pour le Comité des DG sur les S et C. Ils comprennent les points clés suivants :

- les priorités pour les S et C;
- le processus d'approbation des propositions;
- une mise à jour de l'approche pour les S et C;
- l'utilisation de nouveaux outils.

Orientations et outils

En 2016, l'équipe Services-conseils en gestion financière a créé un document sur les rôles et responsabilités du gestionnaire et des Finances relativement aux S et C. Il s'agit d'un tableau qui décrit les rôles et les responsabilités du CE et des CGF. Le document n'a pas été officiellement approuvé ni diffusé.

Le Guide des subventions et des contributions à ECCC est le principal document de référence en matière de S et C. Cette ressource complète vise à aider les gestionnaires des S et C à remplir leurs fonctions et s'acquitter de leurs responsabilités. Le guide se trouve sur l'intranet du Ministère, dans les deux langues officielles. Sa dernière mise à jour remonte à mars 2016. Ce document est outil essentiel qui décrit les pratiques de gestion, les politiques, les procédures et les processus d'approbation. Il contient divers genres de renseignements allant des principes fondamentaux jusqu'à des procédures détaillées et des instructions systématiques. Il précise comment s'y prendre pour mettre en place et gérer une entente de financement. D'autres renseignements et modèles se trouvent sur le site ECollab[1] des S et C. Certains gestionnaires ont utilisé ce guide et les outils connexes pour mettre au point des orientations et des formulaires propres à des programmes.

Les gestionnaires de programme interrogés ont confirmé qu'ils sont au courant de l'existence du CE et des services fournis par les CGF à l'appui de la gestion des S et C à ECCC. Bien que les deux ressources offrent une valeur aux gestionnaires de programme, leur rôle n'est pas compris de façon uniforme. Certains s'attendent à recevoir un soutien au-delà des conseils sur les exigences financières et le respect des politiques. Certains gestionnaires de programme ont consulté d'autres ministères parce qu'ils estimaient qu'une certaine expertise ou capacité particulière n'était pas disponible à ECCC. Selon l'avis de certains gestionnaires de programme, le processus des S et C actuel n'est pas adapté à des programmes importants de S et C. Compte tenu des niveaux de financement et du nombre de bénéficiaires concernés, ils ont besoin d'un nombre accru d'outils de gestion des risques, de mécanismes plus complexes et de systèmes de gestion des dossiers. Le rôle du CE et la mise en œuvre d'approches normalisées restent incertains dans ce contexte.

Il existe une collaboration au sein d'ECCC visant à harmoniser les programmes de S et C exécutés par plusieurs directions générales et à normaliser leur administration. Des efforts sont entrepris de différentes façons. Des téléconférences sont régulièrement organisées à l'échelle nationale au sein des Services-conseils en gestion financière et entre le CE et les experts en S et C au sein des directions générales et des programmes, afin d'échanger sur l'évolution des programmes, y compris de nouveaux outils mis en place. Des réunions ont lieu au sein des programmes et parfois entre des directions générales. Il y a également une collaboration entre les directions générales sur l'évaluation technique des propositions. Certains programmes ont distribué des documents d'orientation et de communication du bureau du SMA ou encore d'une unité de planification d'une direction générale ou d'un programme. Ces communications ont pour but de normaliser la gestion des programmes de S et C dans la direction générale. Un travail de collaboration informelle a lieu

[1] ECollab est un portail ministériel pour le partage de documents.

surtout de façon ponctuelle. Il n'y aucun leadership quant à la description et la communication de pratiques exemplaires dans l'ensemble du Ministère.

Dans l'ensemble, l'équipe d'audit a constaté qu'il existe une structure de gouvernance ministérielle efficace pour appuyer la gestion des S et C à ECCC et les cadres supérieurs responsables des programmes de S et C comprennent leurs rôles et leurs responsabilités. Toutefois, les rôles et les responsabilités du CE et des CGF devraient être clairement définis et communiqués et les orientations pertinentes devraient être mises à jour.

Recommandation 1 – Orientations
Il est recommandé que la sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF) : a) précise, consigne et communique les rôles et responsabilités du Centre d'expertise en S et C et des conseillers en gestion financière pour ce qui est de la gestion des S et C et la mise en commun des pratiques exemplaires dans l'ensemble du Ministère; b) mette à jour le Guide sur les subventions et les contributions à ECCC et les outils à l'appui, afin de tenir compte des changements pertinents dans la gestion ministérielle des S et C.
Réponse de la direction
a) La SMA, DGSMF, accepte la recommandation. La DGSMF établira les rôles et responsabilités du Centre d'expertise en S et C et des conseillers en gestion financière relativement à la gestion des S et C. b) La SMA, DGSMF, accepte la recommandation. La DGSMF mettra à jour le Guide sur les subventions et les contributions à ECCC, afin de tenir compte des changements récents dans le processus de gestion des S et C au sein du Ministère.

3.2. Cadre d'établissement de rapports

Constatations : Des rapports financiers trimestriels et des rapports spéciaux non financiers sont présentés à la haute direction aux fins de surveillance et de prise de décisions. Les rapports sur les résultats des S et C par responsabilité essentielle sont un travail en cours. Ils seront inclus dans le Rapport sur les résultats ministériels 2018 à 2019, dont la publication est prévue à l'automne 2019. Des outils existent pour appuyer les gestionnaires de programme**.**

Ce que nous avons examiné

La collecte et l'analyse des renseignements sur les programmes de S et C sont nécessaires pour surveiller l'exécution et l'établissement des rapports sur les résultats. L'équipe d'audit a examiné les orientations et les outils afin de déterminer si une fonction d'établissement de rapports efficace existait pour présenter des rapports sur l'état, les risques et les enjeux des programmes de S et C à la haute direction en temps opportun, et ce, afin de faciliter la prise de décisions et renforcer la responsabilité. L'équipe d'audit n'a pas examiné l'établissement des rapports au niveau des projets.

Ce que nous avons constaté

Conformément à la Politique sur les résultats du CT, ECCC a mis en place un Cadre ministériel des résultats pour l'établissement de rapports. Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie relative aux S et C pour l'AF 2018 à 2019, les SMA-RE dirigent les discussions et les efforts visant à harmoniser les programmes de financement des S et C sous leur responsabilité essentielle et à établir des rapports adéquats en fonction du CMR. ECCC a mis au point un profil d'information sur le rendement (PIR) pour chacun des 16 programmes inclus dans le CMR, dont certains comprennent des composantes des paiements de transfert. Des indicateurs de rendement sont inclus dans les PIR à l'appui des activités de surveillance et d'évaluation.

Selon la haute direction, la mise en œuvre de l'approche de l'établissement de rapports sur les résultats et extrants des programmes de S et C sont un travail en cours et toutes les données seront incluses dans le Rapport ministériel sur les résultats de 2018 è 2019, dont la publication est prévue à l'automne 2019. Des modèles communs de présentation des faits ont été mis au point et sont utilisés par les SMA-RE pour présenter les résultats escomptés, l'approche de financement, les priorités et les objectifs ou thèmes horizontaux (jeunes, étudiants, Peuples autochtones). Ces outils comprennent une section sur les rapports et les communications, laquelle renvoie aux documents suivants :

- le tableau de bord trimestriel des opérations relatives aux S et C, qui dépend des données saisies pour chaque programme;
- les rapports sur les résultats provisoires et les réalisations notables;
- les rapports sur les résultats définitifs et les réalisations notables;
- les rapports sur les priorités horizontales (petites et moyennes entreprises, Peuples autochtones, jeunes, étudiants);
- les rapports et communications externes;
- la divulgation proactive.

Rapport sur les résultats ministériels

L'actuel cadre ministériel d'établissement des rapports sur les programmes de S et C comprend des rapports destinés à des publics différents et ayant des buts différents. Les rapports trimestriels décrivent la situation financière du Ministère et contiennent des observations et des recommandations à l'intention de la haute direction. Les rapports sur les renseignements non financiers, comme les rapports sur les priorités ministérielles et de nouvelles initiatives, la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie relative aux S et C et la surveillance des activités des programmes de S et C sous chaque responsabilité essentielle, sont présentés de façon ponctuelle. L'équipe d'audit a examiné les rapports spéciaux présentés par le CE et a constaté qu'ils décrivent des mesures de suivi, les prochaines étapes et la stratégie utilisée pour assurer une harmonisation adéquate des programmes de S et C et du financement en fonction des responsabilités essentielles.

Dans l'ensemble, l'audit a permis de confirmer que le Ministère a mis en place un cadre d'établissement de rapports. Il a aussi pris des mesures importantes pour faire appel à la haute direction dans la formulation des résultats prévus et la mise au point d'outils d'établissement de rapports visant à appuyer les gestionnaires de programme. Compte tenu de la transition en cours vers la structure du CMR et de la mise en œuvre récente de la stratégie pour les S et C d'ECCC, il est trop tôt pour déterminer l'efficacité du cadre d'établissement de rapports sur les S et C. Par conséquent, aucune recommandation n'est formulée à cet égard.

3.3. Gestion des risques

Constatations : Le Ministère a mis en place un cadre de gestion des risques pour les programmes de S et C, et des orientations et des outils de l'évaluation des risques sont facilement accessibles. Les gestionnaires de programme effectuent des évaluations du risque, afin de déterminer les risques des projets et les exigences relatives à l'établissement de rapports et à la surveillance. Le cadre de gestion des risques n'a pas été mis à jour depuis 2010 et devrait comprendre les nouveaux facteurs de risque dans l'environnement des contrôles. Aucun plan ministériel n'a été mis en place pour effectuer des audits des bénéficiaires visant à assurer le respect des ententes de financement.

Ce que nous avons examiné

Selon la Politique sur les paiements de transfert du CT, les administrateurs généraux sont chargés de « s'assurer que les exigences administratives imposées aux bénéficiaires sont proportionnelles au niveau de risques. Plus particulièrement que la surveillance, la production de rapports et l'audit reflètent les risques particuliers du programme, le niveau de financement en fonction des frais d'administration et du profil de risques du bénéficiaire » (point 6.5.7).

Ce travail est réalisé en mettant en place un cadre de la gestion des risques. Ce cadre contient des facteurs de risque visant à s'assurer que les ententes de financement sont évaluées proportionnellement au niveau du risque du programme et du niveau de tolérance au risque du Ministère. La cote de risque détermine le niveau de surveillance, lequel peut comprendre des mises à jour régulières et des rapports d'étape sur le projet ou les activités financières, des visites sur place et des audits de bénéficiaires.

Pourquoi est-ce important? Pour assurer qu'ECCC continue d'évaluer efficacement les risques auxquels il s'expose en effectuant des paiements de transfert qui ne sont pas conformes aux exigences des programmes.

Le CE a mis au point un cadre de gestion des risques qui comprend un outil d'évaluation des risques et des exigences relatives à l'établissement de rapports, appelé Outil d'administration taillé sur mesure. L'équipe d'audit a examiné le cadre de gestion des risques et un échantillon de projets afin de déterminer l'efficacité des outils et de déterminer s'ils sont utilisés de façon uniforme.

Ce que nous avons constaté

Gestion des risques

L'outil d'évaluation des risques est intégré au modèle d'accord de financement. Il est utilisé dans tous les programmes. Il contient une cotation systématique de risques de chaque projet avant la mise au point de l'accord de financement. L'outil comprend 10 questions fermées appelant trois réponses possibles : risque faible, moyen et élevé. Les questions portent sur la capacité du bénéficiaire en matière de gestion et des finances, ses antécédents financiers, sa capacité de mesurer les résultats et le pourcentage du financement que fournit ECCC par rapport à la valeur totale du projet. L'Outil d'administration taillé sur mesure sert à déterminer les exigences relatives à la présentation de rapports de la part des bénéficiaires et le niveau des activités de surveillance à effectuer. Une évaluation des risques a été effectuée pour l'ensemble des 34 dossiers de contribution examinés aux fins d'audit.

Le cadre de gestion des risques n'a pas été examiné ni mis à jour depuis sa mise en œuvre initiale en 2010. Il n'est pas harmonisé avec l'environnement actuel et évolutif des paiements de transfert. L'évaluation des risques détermine le niveau de surveillance requis. En l'absence d'une surveillance adéquate de l'utilisation des fonds, il y a un risque que leur engagement ne soit pas conforme aux modalités de l'accord de financement. Des mesures devraient être prises afin d'assurer que les projets sont évalués conformément à un cadre de gestion des risques à jour et que des audits de bénéficiaires sont effectués lorsque le niveau du risque le justifie.

Conformité des bénéficiaires

Conformément à la Directive sur les paiements de transfert du CT, les gestionnaires chargés de la gestion des programmes des paiements de transfert et des paiements de transfert doivent s'assurer que les bénéficiaires respectent les obligations et les objectifs de rendement des ententes de financement. En principe, la surveillance devrait être proportionnelle à l'importance, au caractère délicat, à la complexité et à l'envergure du programme, à la valeur du financement et au profil de risque du bénéficiaire. Les gestionnaires ministériels doivent déterminer les cas où il faut effectuer l'audit d'un bénéficiaire en complément des autres activités de surveillance menées par le Ministère. Ils doivent aussi formuler et mettre à exécution un plan fondé sur le risque à l'appui de tels audits.

Le guide d'ECCC inclut des renseignements sur la surveillance des progrès réalisés par les bénéficiaires dans l'exécution des projets, y compris les prévisions financières. Des outils d'évaluation des risques et des modèles d'établissement de rapports se trouvent dans le site ECollab des S et C. Toutefois, il n'existe pas de guide particulier sur les audits des bénéficiaires ni un plan ministériel à cet effet. Cette constatation a également été relevée dans deux audits antérieurs :

- Le Rapport de suivi de la vérification et de l'évaluation des subventions et contributions versées à des catégories de bénéficiaires de 2005 a souligné la nécessité d'instaurer un programme d'audits des bénéficiaires;

- Le rapport de 2013 de la Vérification des subventions et des contributions recommande l'examen de la stratégie et de l'approche axée sur les risques pour les audits des contributions.

À ce moment-là, la direction avait accepté le risque en raison du nombre important des dossiers des contributions à faible risque.

Selon les renseignements fournis par le CE en S et C, 80 % des projets d'ECCC sont considérés comme des projets présentant un faible risque, selon la capacité du bénéficiaire, les caractéristiques des projets et les résultats escomptés. Pour l'AF 2017 à 2018, seulement cinq projets ont été considérés comme présentant un risque élevé. Toutefois, ECCC a considérablement augmenté son enveloppe de financement des contributions et les ententes de financement récentes contiennent des dispositions officielles concernant les audits des bénéficiaires.

Conformément aux Lignes directrices sur la vérification de bénéficiaires aux termes de la Politique sur les paiements de transfert et de la Directive sur les paiements de transfert du CT, l'audit d'un bénéficiaire, peut :

- confirmer que les fonds ont ou n'ont pas été utilisés aux fins prévues;
- confirmer l'existence de problèmes précédemment relevés et leur étendue (par exemple, gestion médiocre de la trésorerie, faible gouvernance, rapports incomplets);
- mettre en lumière des risques n'ayant pas été décelés auparavant en regard de bénéficiaires, d'initiatives ou de projets particuliers, ce qui peut permettre au gestionnaire ministériel de revoir ses activités de surveillance ou les modalités des ententes de financement;
- fournir d'autres renseignements utiles pour la prise de décision;
- exercer un effet dissuasif afin de prévenir la fraude ou le non-respect de l'entente de financement;
- servir de complément au rôle de la fonction d'audit interne;
- étayer les rôles que remplissent le Comité ministériel d'audit et la dirigeante principale des finances.

Dans l'ensemble, l'audit a permis de confirmer que le Ministère dispose d'un cadre de gestion des risques pour les programmes de S et C, et de orientations et d'outils servant à évaluer les risques. Le cadre n'a toutefois pas été mis à jour depuis 2010. De plus, il n'y a pas de guide ni de plan ministériel pour l'audit des bénéficiaires.

Recommandation 2 – Gestion des risques
Il est recommandé que la sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF) : a) en consultation avec les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles, mette à jour le Cadre de gestion des risques et le revoie périodiquement afin de s'assurer qu'il tient compte de l'évolution de la gestion des programmes de S et C et que l'environnement des contrôles reflète les nouveaux facteurs de risque pertinents; b) en collaboration avec la directrice générale, Direction générale de l'audit et de l'évaluation (DGAÉ), mette au point un cadre d'audit des bénéficiaires qui sera annexé au cadre de gestion des risques, afin d'aider les SMA des programmes à développer leurs plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques.
Réponse de la direction
a) La SMA, DGSMF, accepte la recommandation. La DGSMF mettra à jour le cadre de gestion des risques et examinera périodiquement le cadre en consultation avec les SMA et les SMA chargés des responsabilités essentielles. a) La SMA, DGSMF et la DG, DGAÉ, acceptent la recommandation. La SMA, DGSMF, en collaboration avec la DG, DGAÉ, mettra au point un cadre d'audit des bénéficiaires et les outils connexes, pour aider les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles à développer leurs plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques.

Recommandation 3 – Gestion des risques
Il est recommandé que les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles : a) avec le soutien de la sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF), effectuent des évaluations des risques de leurs programmes de S et C, conformément au cadre de gestion des risques du Ministère; a) développent des plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques qui décrivent les mesures de surveillance adéquates pour les programmes de S et C et effectuent des audits de bénéficiaires axés sur les risques, s'il y a lieu, pour assurer le respect des exigences en matière d'entente de financement.
Réponse de la direction
a) Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles et la SMA, DGSMF, acceptent la recommandation. La SMA, DGSMF, fournira des outils et des modèles aux SMA des programmes afin de veiller à ce que les risques et les stratégies propres au programme tiennent compte de l'environnement de contrôle actuel. Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles détermineront, qualifieront et évalueront les risques associés à tous les programmes de S et C relevant de leur responsabilité.

a) Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles acceptent la recommandation. Les SMA des programmes et les SMA chargés des responsabilités essentielles développeront des plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques pour tous les programmes de S et C sous leur responsabilité, qui seront mis en œuvre dans le cadre du cycle des S et C de 2020 à 2021. Ils effectueront également des audits des bénéficiaires conformément aux plans d'audit des bénéficiaires axés sur les risques.

4. Conclusion

Une gestion efficace des subventions et des contributions contribue à une gestion financière solide, à l'exécution des programmes, au respect de la Politique sur les paiements de transfert et à la capacité de concrétiser les priorités du gouvernement du Canada.

Dans l'ensemble, des éléments clés des processus et des activités du ministère de l'Environnement et du Changement climatique Canada existent pour gérer efficacement les programmes de S et C conformément à la politique du CT. Le Ministère a conçu et a mis en œuvre des structures et des processus de gouvernance pour les programmes de S et C. Des processus et des contrôles ont été mis en place pour assurer une fonction d'établissement de rapports efficace afin que la haute direction soit informée en temps opportun au sujet l'état et des enjeux, à l'appui du processus décisionnel. Un cadre de gestion des risques et des outils d'évaluation des risques appuient les gestionnaires de programme dans l'administration des S et C.

Ensemble, les aspects à améliorer indiqués dans le rapport contribueront à renforcer la pertinence et l'efficacité de la gestion des S et C. Plus particulièrement, des améliorations doivent être apportées afin de préciser les rôles et les responsabilités, mettre à jour les orientations et les outils, et aborder les points faibles dans le cadre de gestion des risques.

Annexe A : Champs d'intérêt et critères d'audit

Sous-objectif	Critères et sous-critères d'audit	Sources des critères
Champ d'intérêt 1 : structures et processus de gouvernance		
Le Ministère a conçu et mis en œuvre des structures et des processus de gouvernance pour les programmes de S et C.	1.1 Les programmes de S et C sont appuyés par une structure de gouvernance efficace. a) Des organes de gouvernance sont en place et sont actifs pour assurer un leadership et la surveillance et exercer une fonction de remise en question. b) Les rôles et les responsabilités sont clairement définis et communiqués. 1.2 Des processus, des outils et des orientations existent pour appuyer la mise en œuvre de nouveaux programmes. a) Des processus, des outils et des orientations ont été mis en place pour communiquer les rôles et responsabilités ayant trait aux S et C.	- Cadre du COSO - Politique sur les paiements de transfert du CT
Champ d'intérêt 2 : contrôles internes		
Des contrôles adéquats et efficaces ont été mis en place pour appuyer le respect des principales exigences de la Politique sur les paiements de transfert du CT.	2.1 Des processus et des contrôles ont été mis en place pour assurer une fonction d'établissement de rapports efficace afin que la haute direction soit informée en temps opportun de l'état et des enjeux, pour ainsi appuyer le processus décisionnel. a) Un cadre d'établissement de rapports a été mis en place pour veiller à ce que la haute direction reçoive des renseignements pertinents en temps opportun à l'appui du processus décisionnel. 2.2 Des processus sont en place pour veiller à ce que les exigences de l'administration des S et C soient prises en compte dans la détermination du niveau du risque. a) Le cadre de gestion des risques ministériels et les exigences administratives connexes sont examinés régulièrement afin d'inclure de nouveaux facteurs de risque dans l'environnement des contrôles et d'assurer que les exigences administratives sont adéquates. b) Le cadre de gestion des risques est appuyé par des documents, des outils et des modèles. c) Les bénéficiaires et la gestion du programme sont pris en compte dans le processus de gestion des risques.	- Politique sur les paiements de transfert du CT - TBS Directive on Transfer Payments - Cadre du COSO - Centre d'expertise en S et C