



Audit du processus de détermination des montants recouvrables de subventions et contributions à l'Agence de la santé publique du Canada

**Rapport présenté au Comité
ministériel d'audit**

Le 5 juillet 2019



Table des matières

LISTE D'ACRONYMES.....	1
RÉSUMÉ	1
A - INTRODUCTION.....	3
B - CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	4
Rôles et responsabilités	4
Plan d'audit des bénéficiaires.....	5
Normes d'audit professionnelle.	5
Constatations de l'audit.	7
C - CONCLUSION.....	13
ANNEXE A – FEUILLE DE POINTAGE	14
ANNEXE B – AU SUJET DE L'AUDIT	15
1. Objectif de l'audit.....	15
2. Portée de l'audit	15
3. Approche de l'audit.....	15
4. Énoncé de conformité	15
ANNEXE C – CRITÈRES DE L'AUDIT	16

Liste des acronymes

AC	accord de contribution
DPF	dirigeant principal des finances
CECSC	Centre d'expertise sur les subventions et les contributions
CDF	contrôle diligent financier
S et C	subventions et contributions
BAE	Bureau de l'audit et de l'évaluation
BDPF	Bureau du dirigeant principal des finances
ASPC	Agence de la santé publique du Canada
PAB	plan d'audit des bénéficiaires
RECB	rapport d'examen de la conformité des bénéficiaires
POP	procédures opérationnelles permanentes
VP	vice-président

Résumé

Les subventions et contributions (S et C) font partie d'une catégorie de dépenses qu'on appelle paiements de transfert et sont un instrument clé qu'utilise le gouvernement du Canada pour faire avancer ses priorités et objectifs stratégiques généraux. On s'attend à ce que les bénéficiaires utilisent le financement de contribution conformément aux modalités de leur accord de contribution (AC). L'Agence de la santé publique du Canada doit avoir en place un processus efficace d'examen des dépenses réclamées par les bénéficiaires afin de déterminer leur admissibilité et de recouvrer les dépenses inadmissibles.

Ce que nous avons examiné

Nous avons examiné la justesse des montants recouvrables établis pour chacun des 14 audits de bénéficiaire effectués en 2015-2016. De plus, nous avons examiné neuf audits de bénéficiaire réalisés en 2017-2018 afin de savoir si des améliorations avaient été apportées au processus de détermination des montants recouvrables en ce qui concerne :

- la clarté des rôles et des responsabilités;
- la méthodologie utilisée pour le choix des audits de bénéficiaire;
- le respect des normes d'audit professionnel dans la réalisation des audits des bénéficiaires;
- la conformité avec les instruments directeurs.

Pourquoi est-ce important?

Le Bureau de l'audit et de l'évaluation (BAE) a mené un audit de la gestion des subventions et des contributions (S et C) à l'Agence de la santé publique du Canada en 2017. Le rapport a révélé des réductions importantes des montants recouvrables potentiels identifiés par les audits de bénéficiaire, avec une justification limitée pour ces changements. Le recouvrement des dépenses inadmissibles démontre une saine administration des fonds publics.

Ce que nous avons constaté

Dans l'ensemble, nous avons constaté que, bien que les audits des bénéficiaires aient correctement identifié les dépenses qui n'étaient pas conformes aux modalités financières de l'AC, la documentation à l'appui du montant final à recouvrer n'était pas toujours disponible, y compris la justification des programmes concernant les écarts par rapport aux constatations de l'audit du bénéficiaire et les modalités de l'AC. Nous avons examiné la détermination des montants recouvrables et avons conclu que, malgré le manque de documentation, les décisions étaient convenables étant donné qu'ils étaient en accord avec l'esprit et l'intention de l'AC et n'ont pas enfreints la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Les pratiques et les processus de gestion étaient efficaces dans les domaines suivants :

- les audits de bénéficiaire ont été choisis à partir de l'ensemble des accords de contribution (AC), et la méthodologie de sélection était axée sur les risques;
- les audits de bénéficiaire ont été réalisés conformément aux normes d'audit professionnel;
- les montants recouvrables recommandés par le Centre d'expertise sur les subventions et les contributions (CESC) étaient conformes aux instruments directeurs.

Nous avons également identifié les possibilités d'amélioration suivantes :

- renforcer la clarté des responsabilités interdépendantes du dirigeant principal des finances et des programmes;
- assurer que la communication aux bénéficiaires des constatations de l'audit et des montants recouvrables soit claire et cohérente;
- assurer que les évaluations financières convenables sont effectuées;
- sensibiliser les bénéficiaires aux dépenses admissibles en leur fournissant le guide des bénéficiaires;
- documenter et approuver la justification des écarts entre les constatations de l'audit du destinataire et le montant à recouvrer.

Les domaines d'amélioration notés dans le présent rapport, ainsi que les recommandations connexes, renforceront collectivement la capacité de l'Agence à déterminer les montants recouvrables auprès des bénéficiaires.

A - Introduction

1. Les subventions et contributions (S et C) font partie d'une catégorie de dépenses qu'on appelle paiements de transfert. Elles sont un instrument clé qu'utilise le gouvernement du Canada pour faire avancer ses priorités et objectifs stratégiques généraux. Elles sont régies par la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor, qui assurent une gestion respectant les principes de saine administration et les niveaux les plus élevés d'intégrité, de transparence et de responsabilité.
2. L'Agence de la santé publique du Canada (l'ASPC ou l'Agence) se sert des S et C pour financer les activités d'organismes communautaires, bénévoles, sans but lucratif et du secteur privé qui appuient les politiques et les priorités du gouvernement. En 2012, d'importants changements ont été apportés au cadre des S et C de l'Agence afin de corriger les incohérences entre les programmes et les régions dans l'application des politiques liées à la prestation des S et C, notamment la normalisation des procédures opérationnelles et le réalignement des rôles et des responsabilités entre les programmes, les régions et le Centre de subventions et de contributions (CSC).
3. Au cours de l'exercice financier 2017-2018, l'ASPC a financé 212 millions de dollars en dépenses auprès de 880 bénéficiaires de partout au pays. Les bénéficiaires doivent utiliser le financement conformément aux modalités de l'accord de contribution (AC). L'audit des bénéficiaires est l'un des nombreux éléments de l'exercice de surveillance et une partie essentielle de la stratégie de surveillance axée sur les risques des S et C pour l'Agence. Il s'agit d'une évaluation indépendante conçue pour fournir une assurance de la conformité d'un bénéficiaire avec l'AC.
4. Le Bureau de l'audit et de l'évaluation (BAE) a mené un audit de la gestion des subventions et des contributions (S et C) à l'Agence de la santé publique du Canada en 2017. Le rapport a révélé des réductions importantes des éventuels montants recouvrables établis dans le cadre de l'audit des bénéficiaires, avec une justification limitée pour ces changements. Cet audit a été entrepris afin de déterminer si les montants identifiés comme recouvrables étaient appropriés.
5. Les annexes de ce rapport d'audit fournissent des renseignements supplémentaires sur les résultats de l'audit et sur la façon dont celle-ci a été menée : Annexe A – Feuille de pointage, Annexe B – À propos de l'audit et Annexe C – Critères de l'audit.

B - Constatations, recommandations et réponses de la direction

Rôles et responsabilités

6. Le fait de définir clairement les rôles et les responsabilités aide les employés à assumer efficacement leurs responsabilités de gestion.
7. Nous nous attendions à ce que les rôles et responsabilités du Centre de subventions et contributions (CSC), au sein du Bureau du dirigeant principal des finances (BDPF), ainsi que des programmes relativement à la détermination des montants recouvrables soient clairement définis et bien compris.
8. Nous avons constaté que les rôles et responsabilités des intervenants clés impliqués dans le processus d'audit de bénéficiaire étaient décrits dans le modèle de gestion des activités (MGA) et dans les procédures opérationnelles normalisées (PON). Le CSC était chargé de préparer le plan d'audit des bénéficiaire (PAB), de réaliser l'audit des bénéficiaire, de communiquer aux bénéficiaires les constatations préliminaires de l'audit, et de transmettre la version définitive du rapport au directeur de programme, en recommandant le montant recouvrable à envisager en vue du suivi et du recouvrement.
9. Pour la période dans la portée de cet audit, les programmes ont examiné la version définitive du rapport, ils ont décidé s'ils étaient d'accord avec les constatations de l'audit, ils ont recommandé les montants recouvrables, puis ils ont communiqué aux bénéficiaires la réponse de la direction aux constatations de l'audit et les montants recouvrables définitifs établis, le cas échéant. Nous avons remarqué que les PON avaient été modifiées en juillet 2018 afin d'indiquer que toutes les constatations de l'audit et tous les montants recouvrables recommandés avec lesquels les programmes ne sont pas d'accord doivent être approuvés par le vice-président (VP) du programme et le dirigeant principal des finances (DPF), et que les programmes doivent documenter les raisons pour tout changement aux montants recouvrables recommandés et avoir les approbations pertinentes inscrites dans leur dossier.
10. Cette approche matricielle pour la prestation des audits de bénéficiaire a fait en sorte de créer des responsabilités interdépendantes pour le BDPF et les programmes. Pour l'Agence, le BDPF était l'entité centrale responsable de l'administration rigoureuse des ressources, tandis que les programmes avaient une responsabilité financière, ainsi qu'une responsabilité à l'égard des activités et des politiques du programme. Les résultats d'entrevue ont souligné que cette relation avait créé certaines tensions chez les intervenants clés et de la confusion quant à la responsabilité des décisions, particulièrement lorsqu'il était question de modifications des montants recouvrables recommandés.
11. De plus, les programmes ont souligné que, par suite du nouveau processus en place pour l'obtention de l'approbation du VP et du DPF pour les modifications aux constatations de l'audit et des montants recouvrables recommandés, il régnait une certaine incertitude à savoir qui était responsable de l'élaboration des processus, des directives et des outils pour la consignation des raisons et l'obtention de l'accord. Nous avons découvert que quelques programmes avaient élaboré des processus propres à eux-mêmes, ce qui a entraîné une

certaine incohérence quant au caractère détaillé et approprié de la documentation, comme discuté dans la section sur les Constatations de l'audit.

12. Dans l'ensemble, nous avons trouvé que les rôles et responsabilités étaient clairement définis dans divers documents. Cependant, les responsabilités interdépendantes du DPF et des programmes ont créé de la confusion quant à la responsabilité des décisions, particulièrement lorsqu'il était question de modifications aux montants recouvrables recommandés.

Recommandation 1

Le dirigeant principal des finances devrait rédiger une directive pour clarifier et bien expliquer les responsabilités interdépendantes aux employés visés par le processus de l'audit de bénéficiaire.

Réponse de la direction

La direction accepte la recommandation.

Le CSC a retenu les services d'une firme d'experts-conseils pour donner une orientation à l'examen et fournir des recommandations sur l'optimisation de l'approche de gestion des S et C de l'ASPC. Cela signifie qu'il faut cibler l'amélioration continue du cadre de gestion des S et C axé sur les risques, rationaliser les processus pour être plus efficaces, et préciser les rôles et responsabilités liés à l'administration des S et C.

De plus, le BDPF va travailler avec le directeur général des opérations régionales et les VP des programmes pour élaborer du matériel supplémentaire à l'intention des bénéficiaires et des agents de programme afin de clarifier les rôles et responsabilités de toutes les parties impliquées dans le processus de l'audit de bénéficiaire.

Plan d'audit des bénéficiaires

13. Le processus de sélection des audits de bénéficiaire met l'accent sur les bénéficiaires qui sont le plus à risque de ne pas respecter les modalités de leur accord de contribution (AC), et permet aux organisations de démontrer leur sensibilité aux risques et de leur utilisation économique des ressources.
14. Nous nous attendions à ce que la sélection des audits de bénéficiaire tienne compte de l'ensemble des AC de l'Agence et soit basée sur une analyse des risques.
15. L'équipe de la surveillance financière au sein du CSC était chargée de la préparation du plan annuel d'audit des bénéficiaires. Selon la stratégie de surveillance axée sur les risques, tous les bénéficiaires peuvent faire l'objet d'un audit de bénéficiaire. Pour les bénéficiaires à faible risque ou à moyen risque, la sélection était subjective, tandis que les bénéficiaires présentant un risque élevé devaient se soumettre à un audit tous les trois ans.

16. Le niveau de risque d'un bénéficiaire a été attribué au moyen de l'outil d'évaluation du risque relatif au bénéficiaire/à l'entente (OERBE). Les évaluations ont été réalisées en collaboration avec les conseillers des programmes et les agents d'opérations du CSC.
17. Notre analyse du plan d'audit des bénéficiaires (PAB) de 2017-2018 a confirmé que les audits avaient été choisis à partir de l'ensemble des AC. De plus, le plan était basé sur les profils de risque des bénéficiaires et sur une série d'autres facteurs, dont l'importance, la distribution des fonds du programme et la couverture régionale. Nous avons aussi observé que les conseillers des programmes, les agents régionaux et les agents du CESC avaient recommandé certains audits en fonction de questions et de facteurs de risque bien précis, par exemple :
- résultats de la dernière visite;
 - constatations découlant des activités de surveillance d'un projet en cours;
 - renseignements manquants ou erronés sur les demandes;
 - activités du bénéficiaire non conformes aux termes de l'AC;
 - soupçons de fraude.
18. Dans l'ensemble, nous avons observé que les audits de bénéficiaire étaient choisis parmi l'ensemble des AC et qu'une analyse de risque était à la base de la sélection.

Normes d'audit professionnel

19. Un auditeur indépendant planifie et effectue un audit, puis présente les résultats dans un rapport, conformément aux normes d'audit professionnel. Ces normes fournissent une mesure d'assurance de la qualité et précisent les objectifs à atteindre.
20. Nous nous attendions à ce que les étapes de planification, d'examen et de production de rapports de l'audit des bénéficiaires respectent les normes généralement reconnues à cet égard.
21. Nous avons examiné certains dossiers d'audit de bénéficiaire complétés en 2015-2016 et en 2017-2018. Nous avons pu confirmer que des auditeurs qualifiés, indépendants des bénéficiaires, avaient réalisé les audits. Nous avons également remarqué que les auditeurs avaient obtenu suffisamment d'éléments probants lors des procédures d'audit pour émettre une opinion raisonnable sur les renseignements financiers visés par l'audit.
22. Nous avons également constaté que les audits avaient fait l'objet d'une assurance de la qualité dans le cadre de l'examen initial, lequel était conçu pour englober les objectifs de participation, l'ensemble du dossier de travail papier et le résumé de l'examen – ce qui permettait d'assurer la cohérence du rapport et des constatations. Bien que nous ayons pu constater dans chaque dossier qu'un examen de la qualité avait été effectué, nous avons aussi remarqué dans plusieurs dossiers que les certificats d'examen initial et sommaire n'étaient pas toujours signés.
23. Les résultats de l'audit ont été présentés dans un rapport d'examen de la conformité des bénéficiaires (RECB), qui comprenait un paragraphe d'opinion, ainsi que le nombre total de modifications effectuées pour les dépenses inadmissibles. De plus, le RECB comprenait la réponse du bénéficiaire aux constatations de l'audit.

24. Dans l'ensemble, nous avons conclu que les audits de bénéficiaire réalisés par le CSC étaient conformes aux normes d'audit professionnel.

Constatations de l'audit

25. L'audit des bénéficiaires est une évaluation indépendante de la conformité d'un bénéficiaire avec les modalités financières de son AC. Dans l'éventualité d'une non-conformité ou d'une mauvaise utilisation des fonds, les ministères déterminent la somme que doit le bénéficiaire au gouvernement du Canada. Le fait de recouvrer des montants inadmissibles fait preuve d'une saine administration et responsabilité financière de la part d'une organisation.
26. Nous nous attendions à ce que la détermination des montants recouvrables soit conforme aux instruments directeurs, y compris la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), la *Politique sur les paiements de transfert* et les modalités de l'AC.

Constatations de l'audit du CSC et montants recouvrables recommandés

27. Nous avons étudié les dossiers d'audit du CSC de l'échantillon de 2015-2016 et de 2017-2018. Dans le cadre de notre examen, nous avons pu constater que les rapports étaient toujours bien documentés, appuyés de documents de travail d'audit et comprenaient des dépenses qui n'étaient pas conformes aux modalités financières de l'AC. Pour 2015-2016, les dépenses inadmissibles étaient le plus souvent attribuées aux coûts prépayés et aux erreurs de coupure (30,8 %), aux dépenses personnelles inadmissibles, y compris les primes de fidélisation, les indemnités de départ et les prestations prolongées (27,6 %), et aux frais excédentaires ou non étayés (32,2 %). Pour 2017-2018, les modifications préliminaires représentaient 33,4 %, 2,2 % et 27,2 % des catégories respectives.
28. Nous avons découvert que les constatations de l'audit présentées par le CSC dans le RECB étaient en fait des dépenses inadmissibles considérées comme recouvrables. Cependant, nous avons remarqué que les montants recouvrables recommandés par le CSC étaient souvent différents du montant total des constatations de l'audit indiqué dans le RECB. Cette différence a été attribuée principalement aux coûts prépayés et aux erreurs de coupure. Même si ces dépenses inadmissibles ont été indiquées comme des constatations de l'audit dans la version provisoire du RECB, le CSC et les programmes ont convenu conjointement de ne pas recouvrer ces coûts étant donné qu'ils étaient le résultat de différences temporelles et ne remettaient pas en question l'admissibilité des dépenses. Afin d'éviter qu'une telle situation ne devienne une pratique courante, le CSC et les programmes ont informé les bénéficiaires que seules les dépenses engagées au cours de l'exercice pouvaient faire l'objet d'une demande de remboursement.
29. Par ailleurs, dans trois cas, les auditeurs ont décidé d'élargir la portée de l'examen pour s'assurer qu'une pratique observée n'était pas une pratique isolée à un seul exercice financier, mais qu'elle était plutôt une pratique courante couvrant plusieurs exercices financiers. Conformément à l'AC, les agents du CSC ont été en mesure d'examiner les dossiers des six dernières années. Or, les auditeurs pouvaient habituellement remarquer une tendance avec un seul exercice financier supplémentaire. Nous avons observé des incohérences dans la façon dont les redressements de ces années précédentes étaient communiqués dans le RECB. Par exemple, dans un rapport, le redressement était inclus

dans le montant total indiqué dans le paragraphe d'opinion, tandis que dans les deux autres rapports, les redressements étaient mentionnés seulement à la section des commentaires généraux du rapport. Il était donc difficile pour les bénéficiaires de déterminer si les redressements de l'année précédente étaient recouverts. Tout manque de clarté ou toute incohérence dans la communication des résultats de l'audit peut nuire à la capacité de l'Agence à recouvrer les fonds.

30. Nous avons constaté que les auditeurs, après avoir terminé leurs audits de bénéficiaires, présentaient aux bénéficiaires une version provisoire du RECB pour obtenir leur accord, avant que les programmes examinent la version définitive du rapport pour déterminer s'ils étaient d'accord avec les constatations de l'audit et le montant recouvrable recommandé. L'objectif de communiquer d'abord le RECB au bénéficiaire était de pouvoir faire la distinction entre les résultats de l'audit et la réponse des programmes aux constatations de l'audit. Toutefois, nous avons découvert qu'il n'était pas expliqué clairement aux bénéficiaires que les programmes n'avaient pas encore examiné le rapport pour décider s'ils étaient d'accord avec les constatations de l'audit et les montants recouvrables recommandés, et que le montant recouvrable n'était pas encore définitif. Les résultats des entrevues auprès des représentants des programmes ont révélé que les bénéficiaires étaient souvent confus et alarmés parce qu'ils présumaient que les montants indiqués dans la version provisoire du rapport étaient le montant qu'ils devaient, ce qui s'est avéré un stress inutile. Ce manque de clarté dans la communication des constatations de l'audit peut nuire à la capacité de l'Agence de démontrer une approche unie et peut avoir des répercussions sur sa relation avec les bénéficiaires.
31. Les réponses des bénéficiaires aux constatations de l'audit ont révélé que diverses dépenses n'étaient pas mentionnées dans l'AC, que les bénéficiaires n'étaient pas au courant que plusieurs dépenses étaient inadmissibles et que les dépenses inadmissibles identifiées dans l'audit avaient été approuvées auparavant dans le budget détaillé de l'AC et dans l'examen des flux monétaires nets qui suit quand les paiements sont traités.
32. Les questions soulevées par les bénéficiaires ont été confirmées lors d'un contrôle diligent financier (CDF) effectué en octobre 2017 par le CSC. Le CDF avait pour objectif de déterminer s'il y avait des incohérences et des faiblesses dans la façon dont le CSC réalisait les audits financiers avant de verser un paiement. Selon les résultats globaux, des 49 dossiers d'AC examinés, huit ne contenaient pas les documents nécessaires pour effectuer un examen détaillé, tandis que les 41 autres contenaient des erreurs représentant une petite partie (1,36 %) du financement total accordé aux bénéficiaires.
33. Afin de résoudre les problèmes liés à la compréhension des modalités des AC par les bénéficiaires, potentiellement en raison des incohérences précédentes entre les programmes et les régions dans l'application des politiques et pratiques internes à l'Agence, un guide a été élaboré pour aider les bénéficiaires à planifier et à gérer les projets financés par l'ASPC, et pour les aider à comprendre et à respecter les obligations de l'AC. Le guide fournit également une liste des dépenses admissibles et inadmissibles afin de sensibiliser les bénéficiaires, mais il n'avait pas été remis aux bénéficiaires en novembre 2018.

34. Dans l'ensemble, les constatations de l'audit et les montants recouvrables recommandés par le CSC étaient conformes aux modalités financières des AC. Toutefois, les constatations de l'audit étaient probablement le résultat d'une communication insuffisante avec les bénéficiaires concernant les dépenses admissibles et inadmissibles. De plus, le manque de clarté dans la communication des constatations de l'audit peut nuire à la capacité de l'Agence de démontrer une approche unie aux bénéficiaires.

Recommandation 2

Le dirigeant principal des finances devrait revoir le processus de communications des constatations de l'audit aux bénéficiaires pour s'assurer que la communication est claire et cohérente.

Réponse de la direction

La direction accepte la recommandation.

Le BDPF fournira aux bénéficiaires et aux intervenants internes un guide d'examen de la conformité/audit qui donnera un aperçu du processus d'audit et informera les parties des étapes de participation avant le début de l'audit. Ce document expliquera également les rôles et responsabilités des intervenants de l'ASPC (programmes, régions, bénéficiaires et CSC). De plus, le BDPF aidera les programmes à rédiger des documents de communication qui expliquent clairement les constatations de l'audit et une marche à suivre recommandée qui est claire et cohérente.

Recommandation 3

Le dirigeant principal des finances devrait revoir la stratégie de surveillance axée sur les risques pour s'assurer que les évaluations financières appropriées sont réalisées de façon proportionnelle au risque pour l'Agence.

Réponse de la direction

La direction accepte la recommandation.

Le CSC procède actuellement à une révision de la stratégie de surveillance axée sur les risques. Les changements proposés comprennent la simplification des exigences de déclaration par la mise en œuvre d'un examen financier plus détaillé pour un échantillon d'audits de bénéficiaires. Le CSC exercera son jugement pour effectuer la sélection et tiendra compte des cotes de risque. Cet examen complet aura pour objectif d'examiner le niveau de risque perçu selon l'évaluation du risque.

Recommandation 4

Le dirigeant principal des finances devrait terminer le guide du bénéficiaire et le distribuer aux bénéficiaires, en collaboration avec les vice-présidents de la Direction générale de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques et de la Direction générale de la prévention et du contrôle des maladies infectieuses afin de leur communiquer clairement les dépenses admissibles et celles qui ne le sont pas.

Réponse de la direction

La direction accepte la recommandation.

Le guide du bénéficiaire est en cours de révision par les gestionnaires de programme. En plus de préciser les dépenses admissibles et inadmissibles, le guide fourni aux bénéficiaires les éléments suivants :

- des renseignements sur les rôles, les responsabilités et les obligations;
- le processus pour élaborer et finaliser l'accord de contribution;
- des détails sur le processus de mettre en œuvre et de gérer l'accord, y compris l'établissement de contrôles internes;
- des instructions sur la façon de remplir les formulaires exigés.

Une fois publié, le document continuera d'être mis à jour et de nouvelles versions seront publiées comme le CSC le jugera nécessaire.

Changements apportés par les programmes aux constatations de l'audit et aux montants recouvrables recommandés

35. À titre d'experts en la matière, les programmes peuvent indiquer leur accord ou leur désaccord avec les constatations de l'audit et les montants recouvrables recommandés, en fonction des activités et des politiques des programmes. En général, nous avons constaté que les programmes réduisaient le montant indiqué dans la version définitive du RECB de 53 % en moyenne (60 % en 2015-2016; 45 % en 2017-2018) et que les redressements individuels pouvaient varier de 450 \$ à 245 600 \$.

36. Pour ce qui est de 2015-2016, 12 % des réductions ont été attribuées aux erreurs de coupure et aux coûts prépayés, 24 % aux frais non étayés et 6 % aux coûts salariaux non admissibles, notamment les primes de fidélisation, les indemnités de départ et les prestations de maladie prolongées. Pour 2017-2018, 20 % des réductions ont été attribuées aux erreurs de coupure et aux coûts prépayés, et 7 % aux frais non étayés. Aucune réduction n'était associée aux coûts salariaux non admissibles. La proportion restante des réductions (58 % en 2015-2016 et 73 % en 2017-2018) n'a pu être déterminée en raison de l'insuffisance de documents.

37. Voici les raisons couramment invoquées par les programmes pour le rejet ou l'acceptation partielle des constatations de l'audit et des montants recouvrables recommandés :
- exceptions uniques;
 - communication déficiente avec les bénéficiaires concernant l'inadmissibilité de certaines dépenses;
 - traitement uniforme des constatations des vérifications antérieures des bénéficiaires et des montants de recouvrement recommandés;
 - approbation préalable du budget détaillé et flux de trésorerie ultérieur qui comprenait les dépenses inadmissibles;
 - coûts prépayés et erreurs de coupure.
38. Bien que la majorité de ces explications n'ait pas été jugée conforme au cadre de référence des accords de contribution, ils n'indiquaient pas un abus de financement par les bénéficiaires. Plutôt, ils étaient liés à une communication déficiente en ce qui concerne l'inadmissibilité de certaines dépenses, ainsi qu'à la difficulté de récupérer des dépenses budgétaires approuvées. Dans les cas où les montants recouvrables ont été réduits pour divers raisons, ils suivaient l'esprit et l'intention de l'accord de contribution et n'ont pas enfreints la LGFP.
39. Certaines prestations prolongées jugées inadmissibles par le CSC en 2015-2016 ont été autorisées par cinq programmes au motif que la *Directive sur les dépenses admissibles* de l'ASPC serait prochainement mise à jour. Dans la version révisée, des prestations prolongées jusqu'à concurrence de 20 % du salaire étaient autorisées, tandis que dans la directive en vigueur au cours de l'exercice 2015-2016, ce sont des prestations correspondant à 10 % du salaire qui étaient autorisées. Les programmes ont recommandé de ne pas recouvrer ces coûts par souci d'équité entre les bénéficiaires.
40. Les programmes étaient fréquemment en désaccord avec les constatations de l'audit et les montants recouvrables recommandés liés aux indemnités de départ, car ils étaient d'avis que le recouvrement de ces coûts placerait les bénéficiaires dans une situation financière désastreuse. Ils ont donc accordé aux bénéficiaires une exception unique. Accorder des exceptions n'était cependant pas conforme aux modalités financières d'un AC et peut amener certains bénéficiaires à s'attendre, à juste titre, à ce que l'Agence leur consente des exceptions semblables à l'avenir.
41. Nous avons également remarqué des incohérences dans la façon dont les programmes géraient plusieurs constatations de l'audit et montants recouvrables recommandés. Par exemple, dans deux projets ayant fait l'objet d'un audit, des coûts ont été engagés avant la date de début de l'AC, qui ne prévoyait d'ailleurs pas de clause autorisant le remboursement rétroactif des dépenses. Le CSC a déterminé que ces dépenses étaient inadmissibles. Un programme était d'accord avec les constatations de l'audit et a récupéré les fonds, tandis que l'autre a autorisé les dépenses en partant du principe qu'un travail considérable avait été nécessaire préalablement à l'approbation de l'AC pour garantir le succès de ce projet de première importance. Cela a entraîné un traitement incohérent des bénéficiaires.

42. Les motifs des redressements effectués par les programmes n'étaient pas toujours consignés ni versés au dossier d'audit des bénéficiaires. Par exemple, un programme ne disposait que d'échanges de courriels du directeur du programme indiquant seulement le montant recouvrable définitif, sans justification. Il s'agit là d'un manque de transparence. En revanche, une pratique exemplaire a été observée au sein d'une direction : les programmes avaient conçu un processus opérationnel visant à fournir une note au directeur général pour justifier chaque changement apporté aux constatations de l'audit et aux montants recouvrables recommandés devant être approuvés.
43. Dans l'ensemble, les montants à recouvrer identifiés par les programmes n'étaient souvent pas conformes avec les modalités financières de l'AC. Cependant, les motifs invoqués par les programmes ont équitablement pris en compte les difficultés de communication et de diligence raisonnable, ainsi que la situation financière du bénéficiaire. En outre, les éléments probants justifiant la réduction des montants recouvrables recommandés ont été consignés et appliqués aux programmes de manière incohérente, ce qui a une incidence sur la capacité de l'Agence de démontrer une utilisation prudente et efficace des fonds publics.

Recommandation 5

Les vice-présidents de la Direction générale de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques et de la Direction générale de la prévention et du contrôle des maladies infectieuses, avec l'appui du dirigeant principal des finances, devraient s'assurer que la documentation et l'approbation appropriées existent pour toute écart entre les constatations de l'audit du bénéficiaire et le montant à recouvrer.

Réponse de la direction

La direction accepte la recommandation.

Le BDPF a apporté des changements au processus d'approbation afin de clarifier les constatations de l'audit. Ces changements comprennent l'introduction d'un tableau des décisions relatives aux constatations de l'audit qui quantifie les constatations de l'audit, le montant recouvrable recommandé par le CSC et le montant recouvrable recommandé par le programme.

Toute différence entre le montant recommandé par le CSC et le montant recommandé par le programme doit être approuvée par le VP du programme et le DPF. Ce processus d'approbation combiné facilitera la responsabilité du DPF en ce qui concerne l'administration générale des ressources, tandis que le VP du programme pourra se concentrer sur les considérations stratégiques du programme.

C - Conclusion

Dans l'ensemble, nous avons constaté que, bien que les audits des bénéficiaires aient correctement identifié les dépenses qui n'étaient pas conformes aux modalités financières de l'accord de contribution (AC), la documentation à l'appui du montant final à recouvrer n'était pas toujours disponible, y compris la justification des programmes concernant les écarts par rapport aux constatations de l'audit du bénéficiaire et les modalités de l'accord de contribution. Nous avons examiné la détermination et notre conclusion est, malgré le manque de documentation, les décisions étaient appropriées étant donné qu'ils et n'ont pas enfreints la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Toutefois, les pratiques et les processus de gestion étaient efficaces dans les domaines suivants :

- les audits de bénéficiaire ont été choisis à partir de l'ensemble des AC, et la méthodologie de sélection était axée sur les risques;
- les audits de bénéficiaire ont été réalisés conformément aux normes d'audit professionnel;
- les montants recouvrables recommandés par le Centre d'expertise sur les subventions et les contributions (CESC) étaient conformes aux instruments directeurs.

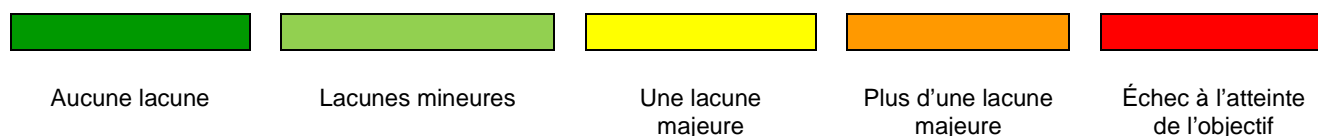
Nous avons également identifié les possibilités d'amélioration suivantes :

- renforcer la clarté des responsabilités interdépendantes du dirigeant principal des finances et des programmes;
- assurer que la communication aux bénéficiaires des constatations de l'audit et des montants recouvrables soit claire et cohérente;
- assurer que les évaluations financières convenables sont effectuées;
- sensibiliser les bénéficiaires aux dépenses admissibles en leur fournissant le guide des bénéficiaires;
- documenter et approuver la justification des écarts entre les constatations de l'audit du destinataire et le montant à recouvrer.

Les améliorations notées dans le présent rapport d'audit ainsi que les recommandations connexes renforceront collectivement la capacité de l'Agence à déterminer les montants recouvrables auprès des bénéficiaires.

Annexe A – Tableau des résultats

Audit du processus de détermination des montants recouvrables de S et C			
Critère	Cote	Conclusion	N ^{bre} de dossiers
Les audits de bénéficiaire sont choisis en fonction du risque.		La sélection des audits de bénéficiaire a été effectuée parmi l'ensemble des accords de contribution (AC) et en fonction d'une analyse du risque.	
Les audits de bénéficiaire sont conformes aux normes d'audit professionnel.		Les audits de bénéficiaires réalisées par le CSC étaient conformes aux normes d'audit professionnel.	
La détermination des montants recouvrables est conforme aux instruments directeurs.		Les constatations de l'audit auxquelles est arrivé le CSC étaient conformes aux modalités financières des AC. Cependant, elles étaient probablement le résultat d'une communication déficiente avec les bénéficiaires concernant l'admissibilité des dépenses. En outre, le manque de clarté dans la communication des constatations de l'audit et des montants recouvrables peut nuire à la capacité de l'Agence d'afficher une approche unie aux bénéficiaires.	2, 3, 4
		De plus, les montants à recouvrer identifiés par les programmes n'étaient souvent pas conformes avec les modalités financières de l'AC. Cependant, les décisions par les programmes étaient en accord avec l'esprit et l'intention de l'AC et n'ont pas enfreints la LGFP. En outre, les éléments probants justifiant la réduction des montants recouvrables recommandés ont été consignés et appliqués aux programmes de manière incohérente, ce qui peut avoir une incidence sur la capacité de l'Agence de démontrer une utilisation prudente et efficace des fonds publics.	5
Les rôles et responsabilités du DPF et des programmes à l'égard de la détermination des montants recouvrables sont clairs et bien compris.		Les rôles et responsabilités étaient expliqués dans divers documents. Cependant, les responsabilités interdépendantes du DPF et des programmes créaient de la confusion quant à la responsabilité des décisions, particulièrement lorsqu'il était question de redressement des montants recouvrables recommandés.	1



Annexe B – À propos de l'audit

1. Objectif de l'audit

L'audit avait pour objectif de fournir une assurance raisonnable que les montants recouvrables auprès des bénéficiaires de subventions et de contributions étaient conformes aux instruments directeurs et documentés adéquatement.

2. Portée de l'audit

L'audit visait les 14 audits de bénéficiaires réalisées par le Centre d'expertise sur les subventions et les contributions (CESC) en 2015-2016. L'audit portait également sur 9 des 32 audits effectués en 2017-2018 afin de constater si des améliorations avaient été apportées au processus de détermination des montants recouvrables. La portée de l'audit incluait aussi un examen de la façon dont les audits de bénéficiaire avaient été choisis.

L'audit n'impliquait pas de communiquer avec les organisations bénéficiaires ni de recueillir de nouveaux renseignements auprès de ces dernières. Les renseignements vérifiés étaient des renseignements internes de l'ASPC.

3. Approche de l'audit

Nous avons effectué cet audit conformément à la *Politique sur l'audit interne* du Conseil du Trésor et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes*. L'audit a eu lieu au siège de l'Agence de la santé publique du Canada. Les principales procédures d'audit étaient notamment les suivantes :

- examen et analyse des cadres stratégiques, des documents de planification de l'audit des bénéficiaires, et de la documentation pertinente;
- enquête sur les montants recouvrables et le processus de détermination de ces montants, et examen de ces montants et du processus;
- entrevues auprès des principaux membres du personnel des programmes.

4. Énoncé de conformité

Le présent audit a été réalisé conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* et elle est validée par les résultats du programme d'amélioration et d'assurance de la qualité du Bureau de l'audit et de l'évaluation.

Annexe C – Critères de l'audit

Audit du processus de détermination des montants recouvrables de subventions et de contributions	
Critères de l'audit	
1.	La sélection des audits de bénéficiaire est basée sur le risque.
2.	Les audits de bénéficiaire sont conformes aux normes de l'audit professionnel.
3.	La détermination des montants recouvrables est conforme aux instruments directeurs (LGFP, Politique sur les paiements de transfert, accord de contribution).
4.	Les rôles et responsabilités du DPF et des programmes à l'égard de la détermination des montants recouvrables sont clairs et bien compris.