



Audit de l'administration des subventions et contributions à ECCC

Rapport I

Direction générale de l'audit et de l'évaluation

Juin 2024



No de cat. : En4-738/1-2024F-PDF
ISBN : 978-0-660-72793-6
ID EC : 24013

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
351, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Adresse électronique : enviroinfo@ec.gc.ca

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2024

Also available in English.

Table des matières

Résumé.....	1
Contexte.....	4
Objectif, portée et méthodologie.....	6
Constatations, recommandations et réponses de la direction.....	8
1 Vision et stratégie sur les S et C.....	8
2 Gouvernance et rôles et responsabilités.....	11
3 Systèmes d'information des S et C.....	19
4 Prestation de S et C axée sur les bénéficiaires.....	23
5 Gestion financière et contrôles internes.....	31
6 Formation.....	41
Conclusion.....	42
Annexe A : Champs d'enquête et critères.....	44
Annexe B : Méthode d'échantillonnage de l'audit.....	45
Annexe C : Aperçu du cycle de vie des S et C.....	47

Résumé

Pourquoi est-ce important?

Depuis 2016, le mandat d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) s'est considérablement élargi, avec un accent accru sur l'exécution des programmes pour appuyer les efforts du gouvernement du Canada en matière de lutte contre les changements climatiques et de protection de l'environnement.

Cette situation a été accompagnée d'une augmentation sans précédent du financement des subventions et contributions (S et C) versé au Ministère pour appuyer les priorités. L'administration de ce financement est une priorité clé du Ministère. Compte tenu de l'augmentation du financement, ce secteur a été cerné comme un risque dans plusieurs documents ministériels.

Objectif

L'objectif global de l'audit était d'évaluer l'efficacité opérationnelle de la gouvernance, de la gestion des risques et des contrôles internes en place pour administrer les programmes ministériels de S et C, et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du comité spécial des directeurs généraux (DG) sur l'examen des subventions et contributions effectué de 2020 à 2021.

Dans le cadre du présent audit, l'administration S et C englobe à la fois l'octroi des fonds de S et C dans les directions générales de programmes, ainsi que diverses autres fonctions de contrôle et de soutien de la gestion qui permettent l'octroi de S et C.

Ce que nous avons constaté

L'augmentation du financement des S et C depuis 2016 et le passage d'un ministère chargé de l'exécution de programmes de S et C de petite taille à des programmes de grande envergure ont mis à rude épreuve les ressources, l'infrastructure et les processus opérationnels existants.

Les fondements structurels et stratégiques nécessaires à l'appui du modèle d'exécution des programmes – tels que la gouvernance, les processus, les systèmes, le cadre de conformité, la formation et le renforcement des capacités – ont été élaborés et ont évolué de façon organique et n'ont pas été adaptés de manière à soutenir efficacement l'ampleur et la complexité du nombre actuel de programmes exécutés et la variété des bénéficiaires qui utilisent le financement.

Le contexte actuel révèle une approche décentralisée à l'égard de l'exécution des programmes dans les directions générales et les programmes, des technologies de l'information et des systèmes d'information décentralisés pour administrer le financement par les S et C, ainsi que des approches de gestion financière qui ne soutiennent pas pleinement les besoins divers des bénéficiaires et l'efficacité de l'exécution des programmes.

Des opportunités d'amélioration ont été cernées et sont présentées dans le présent rapport sur la gouvernance, l'octroi de S et C axé sur les bénéficiaires, la coordination et la formation, la gestion financière, les contrôles et les rapports, ainsi que les systèmes d'information et les mécanismes de gestion de l'information pour gérer les subventions et les contributions. L'interdépendance de chaque élément a une incidence sur la façon dont l'écosystème d'exécution des programmes est façonné dans son ensemble, et les améliorations dans un domaine touchent tous les autres.

L'examen effectué par le comité spécial des DG a mené à des efforts et à plusieurs pratiques exemplaires qui ont été mis en œuvre pour améliorer les processus de S et C. Nous avons constaté que les travaux visant à mettre en œuvre les 17 recommandations demeurent pertinents et que ces mesures doivent être réévaluées, de même que les autres constatations soulignées dans le présent rapport, dans le contexte d'une approche ministérielle générale. Une vision unifiée, des efforts concertés et une approche ministérielle stratégique relativement à l'administration et de l'exécution des programmes de S et C qui tient compte de la mise en œuvre d'une solution de gestion des S et C organisationnelle en lien avec le système financier sont nécessaires pour apporter des améliorations et permettre au Ministère de faire les progrès nécessaires à cet égard.

Recommandations

Cinq (5) recommandations ont été formulées afin de répondre aux opportunités d'amélioration identifiées dans le présent rapport. Compte tenu du fait que les responsabilités et les obligations de reddition de comptes associés à l'administration des S et C sont partagées au sein d'ECCC et du niveau d'effort requis pour la mise en œuvre, les recommandations sont adressées au Ministère, ou à la sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF), selon le cas :

1. Le Ministère devrait définir, communiquer et mettre en œuvre une vision et une stratégie organisationnelle communes pour gérer les S et C, et examiner son modèle de prestations des S et C actuel afin d'améliorer l'efficacité globale de ses programmes de S et C.
2. La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les directions générales de programmes, devraient examiner, mettre à jour au besoin et communiquer les fonctions de gouvernance et de surveillance, les responsabilités, les rôles qui permettent une approche organisationnelle efficace à l'égard de la prestation des programmes de S et C.
3. Le Ministère devrait examiner et répondre à ses besoins en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information (GI-TI) conformément à une vision commune pour appuyer une approche organisationnelle de la prestation des S et C axé sur les bénéficiaires. Ceci comprend :
 - À court terme, élaborer et mettre en œuvre une solution organisationnelle de gestion des S et C qui comprend la capacité de gérer l'ensemble du cycle de vie des programmes et qui intègre le système financier ainsi que les fonctionnalités de gestion des relations avec la clientèle. Une stratégie de ressourcement devrait être envisagée, qui appuie la gestion

de la solution organisationnelle tout au long de son cycle de vie.

- Élaborer et mettre en place un plan visant à réduire les risques liés à la gestion de l'information associés au lecteur partagé et à la base de données sur les S et C, notamment l'élaboration de lignes directrices sur la conservation des documents et une stratégie de suivi de la mise en œuvre.

4. Dans le contexte d'une approche stratégique élargie et fondée sur une vision et une stratégie commune, le Ministère devrait examiner et normaliser les processus, les outils, les directives et la formation nécessaires à l'appui de la prestation des S et C tout au long de leur cycle de vie, en adoptant des principes organisationnels pour soutenir l'efficacité et la cohérence, et permettre une prestation axée sur les bénéficiaires. Ceci comprend :

- Renforcer les processus relatifs à l'élaboration et à l'administration de S et C, selon une approche axée sur le risque, en mettant l'accent sur les valeurs fondamentales de la responsabilisation, de la transparence, de la saine gestion financière et de l'intendance des fonds publics (y compris l'optimisation des ressources), et en tenant compte de l'engagement du Ministère à l'égard de la réconciliation avec nos partenaires autochtones;
- Renforcer l'approche ministérielle actuelle en matière de formation afin d'aider les divers intervenants dans la prestation des S et C. Déterminer s'il faut adopter une approche stratégique ministérielle qui comprend des éléments de formation obligatoires.

5. La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les directions générales de programmes, devrait examiner et mettre à jour les contrôles internes qui appuient l'atténuation des risques associés à la prestation des S et C et reflètent la portée et l'ampleur de l'environnement actuel des S et C. Ceci comprend :

- Renforcer les pratiques et les processus financiers relatifs aux processus de mouvement de trésorerie, au processus d'examen des demandes de remboursement et à l'utilisation des avances et des créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE).
- Renforcer les contrôles ministériels sur les conflits d'intérêts à l'appui de l'exécution du programme de S et C, afin d'atténuer le risque de fraude.
- Examiner et mettre à jour le cadre d'audit des bénéficiaires afin d'établir les rôles et les responsabilités liés aux mécanismes de règlement des différends et aux processus de recouvrement.

Contexte

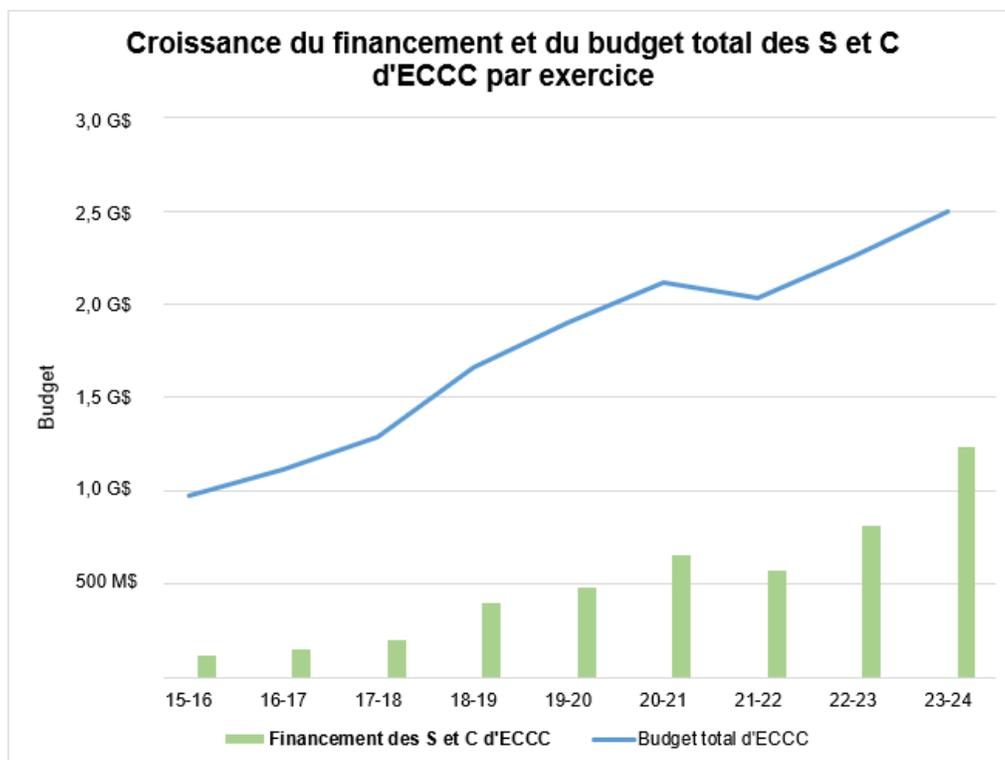
Les subventions et les contributions (S et C) sont des paiements de transfert, qui sont des transferts d'argent du gouvernement fédéral à des « bénéficiaires » (particuliers, organisations, groupes autochtones ou autres ordres de gouvernement) qui entreprennent des projets ou des initiatives précis dans le cadre de programmes qui s'harmonisent avec le mandat et les priorités d'ECCC. Le financement d'ECCC « permet » aux bénéficiaires de réaliser leurs propres objectifs, de collaborer avec leurs partenaires et leurs communautés, et d'obtenir des résultats qui favorisent leurs organisations, tout en permettant à ECCC de tirer parti de la capacité, des connaissances, des expériences, des forces et des liens de ces organisations.

Administration des subventions et des contributions à ECCC

À Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), 14 programmes de S et C sont liés aux quatre principaux domaines de responsabilité conformément au Cadre ministériel des résultats. Il y a plus de 68 initiatives de S et C administrées par environ 200 employés dans huit directions générales de programmes.

Entre les exercices 2016-2017 et 2022-2023, le budget de S et C du Ministère a augmenté de 652 millions de dollars, ce qui représente un changement important dans l'affectation des ressources à l'échelle ministérielle.

Graphique 1 – Croissance du financement des S et C au fil des années



À ce titre, le Ministère a dû adapter et ajouter la capacité d'exécution des programmes. À cet égard, le Bureau de mise en œuvre du Cadre pancanadien a été créé à la suite du budget de 2017. Ce bureau est depuis devenu la Direction générale des changements climatiques. En 2022-2023, les responsables de programme ont administré plus de 1 700 ententes de S et C actives individuelles.

ECCC détient les pouvoirs relativement aux types de mécanismes de paiement de transfert suivants :

- **Programmes de financement de la conception de base** – Plusieurs programmes de financement (p. ex., ÉcoAction, Programme d'intendance de l'habitat, Fonds de la nature du Canada, Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone [FEFEC]) ont été mis sur pied dans le but d'offrir des fonds de S et C, ce qui permet au Ministère d'atteindre des objectifs et des priorités précis. Ces programmes ont une « conception de base » qui précise les types de bénéficiaires et de projets admissibles au financement, et les conditions ou exigences particulières auxquelles les bénéficiaires doivent satisfaire lorsqu'ils reçoivent du financement de projet.
- **Contributions dirigées** – Plusieurs contributions dirigées sont financées chaque année. Ces projets ne relèvent pas nécessairement d'un seul programme de financement et sont souvent désignés en raison d'interactions avec des partenaires possibles. Ces projets offrent la possibilité d'appuyer la réalisation du mandat et des priorités du Ministère et de l'ensemble de la communauté.
- **Quotes-parts** – Ces paiements de transfert financent la part du Canada pour les coûts de fonctionnement des organisations internationales, conformément à une loi du Parlement, à une décision du Cabinet, à un décret ou à un traité international. Cela comprend, par exemple, des éléments de la participation du Canada à l'Organisation météorologique mondiale, à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale.
- **Subventions** – Le Ministère administre un petit nombre de subventions. Il s'agit notamment du Protocole de Montréal, du FEFEC et de Solutions innovatrices Canada. Les bénéficiaires ne sont pas soumis à la déclaration sur l'utilisation des fonds. Ils peuvent toutefois devoir présenter un rapport sur les résultats obtenus.
- **Produits et fonds législatifs** – Le Ministère dispose d'autorisations spéciales et de programmes distincts pour conclure des ententes de financement à l'aide de sommes adjudgées par la cour ou d'autres fonds législatifs pour financer des projets prioritaires qui profiteront à l'environnement naturel du Canada. Le Fonds pour dommages à l'environnement est un exemple de ce type de programme. En utilisant des sommes adjudgées par la cour, il finance des contributions qui permettent de rétablir les dommages à l'environnement naturel et à la conservation de la faune. Le Programme de tarification de la pollution par le carbone et d'utilisation de produits en fait également partie : ce programme renvoie les fonds découlant des exigences réglementaires de la [Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre](#) par province aux consommateurs afin de réduire la consommation d'énergie, le coût et les émissions de gaz

à effet de serre, et aux émetteurs industriels pour appuyer la réduction des émissions de gaz à effet de serre par la décarbonation à long terme et la croissance propre.

L'administration des S et C en général est une responsabilité partagée entre les directions générales de programmes et de multiples équipes de la DGSMF de même qu'elles exercent diverses fonctions de soutien qui permettent la prestation de S et C. La dirigeante principale des finances est le principal responsable du système de contrôle interne de la gestion financière et de l'information financière, qui comprend les S et C.

Ce travail est appuyé par deux comités, le Comité des sous-ministres adjoints sur les ressources et les opérations ministérielles (CSMAROM) et le Comité des Directeurs Généraux sur la gestion des subventions et des contributions (CGSC).

Au cours de l'été 2020, les responsables ont entrepris un examen de l'administration des S et C afin de mieux comprendre la réponse du Ministère à l'augmentation importante des fonds et les domaines qui restaient à améliorer. L'examen a été achevé en novembre 2021 et a débouché sur des recommandations qui doivent être mises en œuvre en trois phases. Le CGSC est l'organisme de gouvernance qui surveille les progrès de la mise en œuvre. Les trois étapes sont les suivantes :

- 1 : Évaluer le nombre de programmes pour établir le niveau de référence.
- 2 : Examiner les modèles de gestion et les bonnes pratiques exemplaires dans d'autres ministères.
- 3 : Élaborer des options et des recommandations pour la gestion et l'administration.

Dans le cadre de cet audit, nous avons sondé les responsables ministériels sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations. Nous nous attendions à ce que les recommandations aient été mises en œuvre à l'appui d'un vaste effort de transformation visant à positionner le Ministère pour qu'il réussisse à gérer la plus importante augmentation du financement des programmes dans son histoire.

Nous avons constaté que des progrès ont été réalisés et qu'il reste encore du travail à faire pour atteindre l'objectif et les résultats prévus associés à la plupart des recommandations. Bien que ces recommandations soient encore pertinentes et importantes, leur mise en œuvre devrait être réévaluée, de même que les constatations et les recommandations découlant du présent audit, dans le contexte d'une approche stratégique ministérielle élargie à l'égard des S et C.

Objectif, portée et méthodologie

Objectif

L'objectif global de l'audit était d'évaluer l'efficacité opérationnelle de la gouvernance, de la gestion des risques et des contrôles internes en place pour administrer les programmes ministériels de S et C, et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du CGSC.

Portée

La portée comprenait des éléments de l'administration du portefeuille ministériel des S et C, y compris des programmes de financement fondés à l'aide de sommes adjudgées par la cour administrés par le personnel régional et le personnel de la région de la capitale nationale.

Les champs d'enquête et les critères sont présentés à l'[annexe A](#). Les critères ont été élaborés à partir des résultats d'une évaluation des risques effectuée au cours de la phase de planification de l'audit.

En plus du rapport d'audit, nous avons également produit un autre rapport d'observation de l'audit qui portait en particulier sur la mise en œuvre des recommandations du CGSC et qui fournit des observations et des points de vue supplémentaires sur les possibilités d'amélioration du cadre ministériel des résultats global en ce qui concerne les S et C.

Méthodologie

La méthodologie de l'audit comprenait :

- Examen de plus de trois cents (300) documents pertinents, y compris les politiques, les lignes directrices et les procédures.
- Mener quatre-vingt-une entrevues avec des représentants clés de la DGSMF et des directions générales qui administrent le financement des activités de S et C. Il s'agissait notamment d'un mélange de personnel de programme et d'administration, de gestionnaires responsables (pouvoirs délégués en vertu de l'article 34) et de cadres de direction, allant du directeur au sous-ministre adjoint (SMA).
- Cartographier les systèmes de technologie de l'information et de gestion de l'information des S et C dans l'ensemble du Ministère.
- Examiner un échantillon de cent (100) ententes de S et C¹. Il s'agissait notamment d'analyser et de vérifier plus de 1 000 documents relatifs aux dépenses effectuées dans ces ententes au cours de l'exercice 2022-2023. Voir l'[annexe B](#) pour la méthodologie d'échantillonnage utilisée.
- Participer à l'administration d'un questionnaire envoyé à plus de 200 employés du Ministère qui figurent sur la liste de diffusion de la communauté de pratique des S et C. Le questionnaire a été réalisé par le Centre d'expertise sur les S et C de la DGSMF et a obtenu un taux de réponse de 28 % (56 répondants).

¹Une entente de financement ou de contribution est le document juridiquement contraignant qui établit les conditions dans lesquelles ECCC fournira le financement au bénéficiaire. Un projet est l'initiative entreprise par un bénéficiaire qui sera appuyé par le financement d'ECCC. ECCC doit approuver un projet avant qu'une entente puisse être négociée et approuvée.

La vérification de 100 ententes a également comporté un examen de la documentation relative au projet qui accompagnait l'entente. Par conséquent, les termes « entente » et « projet » sont utilisés de manière interchangeable dans le rapport lorsque nous faisons référence à l'échantillon de 100, selon la phase du cycle de vie des S et C à laquelle nous faisons référence.

Énoncé de conformité

L'audit est conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, comme l'ont démontré les résultats du programme d'amélioration et d'assurance de la qualité.

Constatations, recommandations et réponses de la direction

1 Vision et stratégie sur les S et C

Constatations : Bien que des changements se soient produits dans la gouvernance ministérielle, la prestation des programmes et les processus de contrôle interne, il y a des améliorations à apporter à chacun de ces éléments, qui sont touchés par une approche défragmentée et non coordonnée de l'exécution des programmes dans les directions générales et les programmes, des outils et des systèmes décentralisés de gestion de l'information pour administrer et gérer les S et C, et des processus qui ne sont pas normalisés ou qui n'ont pas été mis à jour de façon à réduire les risques pour pleinement permettre la prestation des S et C axée sur les bénéficiaires et conforme à la complexité et aux différents types de bénéficiaires que le Ministère gère actuellement.

Il est également possible d'examiner des éléments généraux comme les autorisations de programme, les modalités, l'architecture de programme et le cadre ministériel des résultats, dans le contexte de la prestation des S et C et de l'harmonisation avec le mandat et les priorités du Ministère.

Les processus globaux de prestation des S et C n'ont pas été entièrement adaptés pour relever les défis du portefeuille en évolution des S et C. Le Ministère a l'occasion d'élaborer une approche unifiée fondée sur les responsabilités et les rôles documentés et communiqués qui renforcera le cadre d'administration des programmes appliqués dans l'ensemble du Ministère.

Ce que nous avons examiné

La réussite d'un modèle de prestation des S et C repose sur un système d'éléments fondamentaux et structurels, comme une structure de gouvernance et de leadership efficace qui fournit un cadre décisionnel et des responsabilités documentées et bien comprises, des systèmes intégrés de gestion de l'information, des processus et des procédures normalisés, le perfectionnement des capacités et la formation, des mécanismes exhaustifs de conformité et de gestion des risques et un système de contrôles internes judicieux.

Nous avons évalué la mesure dans laquelle ECCC a mis en place les processus nécessaires pour s'adapter aux défis de son portefeuille en évolution des S et C et pour atteindre les résultats ministériels afin de répondre aux changements climatiques et aux priorités environnementales clés.

Ce que nous avons constaté

Administration des S et C à ECCC – une perspective chronologique

L'évolution et la modernisation de l'administration des S et C à ECCC et les structures de gouvernance associées au cours de la dernière décennie ont été façonnées par plusieurs initiatives d'amélioration. Celles-ci sont attribuables à divers contextes financiers et politiques, comme le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions de 2007, les examens ministériels et les audits internes des processus de S et C, l'introduction de la [Politique sur les résultats](#) du Conseil du Trésor et les exigences connexes, et l'augmentation importante de financement de S et C depuis le budget de 2016. Voici quelques-unes des mesures clés dans la chronologie :

- En 2012, un comité des SMA sur les S et C a été créé pour fournir au sous-ministre et au Comité exécutif de gestion (CEG) des conseils, des recommandations et un soutien décisionnel (sur des questions horizontales) afin de renforcer la gestion des S et C. Les responsabilités particulières comprenaient la prise de décisions et la formulation de recommandations sur le processus d'attribution de S et C et la stratégie ministérielle annuelle de S et C, l'amélioration continue des processus de gestion des S et C et la modernisation des S et C.
- Le comité des SMA sur les S et C a été intégré en 2017 au nouveau Comité des SMA sur les opérations ministérielles, dont le mandat était de fournir au SM et au CEG des recommandations et un soutien décisionnel pour renforcer les opérations ministérielles générales dans plusieurs domaines, dont les S et C. Les responsabilités particulières du Comité des SMA, Opérations en ce qui concerne les S et C incluaient l'amélioration continue des S et C, le processus d'attribution des S et C et la stratégie ministérielle annuelle sur les S et C (priorités, stratégie pour les pressions ministérielles, amélioration des processus d'approbation).
- Le prochain exercice important a été mené en 2017-2018, lorsque le Ministère a lancé, sous la direction du Comité des SMA, Opérations, la Stratégie sur les S et C d'ECCC visant à améliorer l'harmonisation des activités ministérielles de S et C avec le Cadre ministériel des résultats (CMR) et les priorités ministérielles conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor (CT). La stratégie visait à simplifier les programmes exigeant la présentation de demandes et à améliorer la présentation de rapports sur les résultats des S et C, l'introduction de responsables des SMA uniques pour les responsabilités essentielles sur les S et C.
- Les efforts les plus récents visant à examiner et à améliorer les processus de S et C étaient attribuables à l'augmentation importante de fonds de S et C au cours des dernières années. À l'été 2020, un comité spécial des S et C au niveau des DG a été mis sur pied pour lancer un examen de l'administration des S et C pour mieux comprendre comment le Ministère a réagi à l'augmentation importante et où des améliorations étaient encore nécessaires. L'examen a été achevé en novembre 2021 et a débouché sur des recommandations qui doivent être mises en place en trois phases.
- Le mandat du Comité des SMA, Opérations a été mis à jour en mai 2022. Quoique le mandat du comité en ce qui concerne les S et C est resté le même, des responsabilités précises liées aux S et C ne sont plus clairement définies dans le mandat. Le Comité des SMA, Opérations est appuyé par un Comité des DG sur la gestion des S et C (CGSC), chargé de fournir des conseils aux DG responsables de l'exécution des programmes, aux

dirigeants généraux (DG), à la dirigeante principale des finances (DPF) et au Comité des SMA, Opérations sur l'exécution efficace et efficiente des programmes de S et C au sein d'ECCC, y compris l'approbation de l'attribution et de l'utilisation de ressources de S et C. Le CGSC relève directement du Comité des SMA, Opérations et était chargé, au moment de l'audit, de surveiller l'avancement de la mise en œuvre des recommandations émises dans le cadre de l'examen des S et C de 2020-2021.

Nous notons que, au cours de la dernière décennie, malgré l'évolution du processus des S et C et des changements dans le contexte du Ministère, le modèle de prestation est resté largement fondé sur la même approche. Un modèle de prestation décentralisé, dont la responsabilité est partagée entre les directions générales de programmes et plusieurs équipes au sein de la DGSMF, qui s'acquittent de diverses fonctions de soutien qui permettent la prestation des S et C.

Portrait actuel des S et C

Bien que des efforts d'amélioration continue aient été déployés au cours de la dernière décennie, il y a des améliorations à apporter à chacun des éléments de l'écosystème d'administration des S et C. Ces éléments sont interreliés, et les améliorations dans un domaine ont une incidence sur l'ensemble de l'écosystème d'exécution des programmes. Ces opportunités d'amélioration sont décrites plus en détail dans les sections suivantes du présent rapport et, bien que des recommandations distinctes soient formulées pour chacune d'elles, elles ne peuvent être traitées en isolément.

L'augmentation du financement des S et C depuis 2016 et le passage d'un ministère chargé de la prestation des programmes de S et C de petite échelle à un ministère chargé de l'exécution de ces programmes à grande échelle a mis à rude épreuve les ressources, l'infrastructure et les processus opérationnels existants. Le contexte actuel révèle une approche défragmentée et non coordonnée de l'exécution des programmes dans les directions générales et les programmes, divers processus, outils et façons de gérer les S et C qui varient selon les directions générales, une multitude d'outils et de systèmes de gestion de l'information pour administrer et gérer les S et C qui ne sont pas normalisés ou mis à jour d'une façon axée sur les risques afin de permettre une prestation des activités de S et C en fonction de la complexité et des différents types de bénéficiaires que le Ministère gère actuellement, et conforme à l'engagement ministériel à l'égard de la réconciliation avec les peuples autochtones.

Considérations prospectives – Vision et stratégie en matière de S et C

Nonobstant les initiatives mentionnées ci-dessus pour améliorer les S et C, nous constatons que des efforts limités ont été déployés d'un point de vue stratégique ministériel pour officiellement intégrer certaines des pratiques exemplaires généralement associées à des changements organisationnels importants, qui pourraient être liés dans une certaine mesure à la transition qu'a connue le Ministère au cours des dernières années avec l'accent accru sur le financement par des subventions et des contributions pour appuyer l'atteinte des résultats.

Parmi les pratiques exemplaires qui favorisent la réussite de grands changements organisationnels, mentionnons une évaluation de l'état actuel de l'organisation (dans ce contexte, du modèle de prestation des S et C) et, à partir de cette évaluation, l'établissement d'objectifs et de stratégies de prestation clairs qui sont conformes au mandat et aux priorités ministériels, l'examen de la structure de gouvernance et de surveillance, l'établissement d'un cadre et d'une stratégie de gestion du changement, l'harmonisation des technologies et des processus et le renforcement des capacités, parmi d'autres considérations.

Nous avons également noté que l'approche du Ministère en matière d'administration des S et C comporte des éléments structurels importants qui doivent aussi évoluer pour que les responsables du programme adoptent pleinement un modèle de prestation axé sur les bénéficiaires, particulièrement en ce qui concerne les relations avec les bénéficiaires autochtones. Il s'agit notamment des autorisations de programme, des modalités, de l'architecture des programmes et du cadre ministériel des résultats (qui sont décrits en détail dans le rapport complémentaire qui accompagne le présent rapport d'audit). Ces éléments doivent être revus afin d'assurer l'harmonisation avec le mandat et les priorités du Ministère dans le contexte de l'exécution de programmes et de l'administration des S et C.

Ensemble, ces observations suggèrent que les processus globaux de prestation des programmes doivent évoluer pour saisir les opportunités associées à un portefeuille diversifié et en croissance, alignés au mandat du Ministère. Une vision unifiée ainsi que des responsabilités et des rôles clairement documentés et bien compris sont nécessaires pour apporter les améliorations nécessaires au renforcement de l'administration des S et C à l'échelle du Ministère.

Recommandation 1

Le Ministère devrait définir, communiquer et mettre en œuvre une vision et une stratégie organisationnelle commune pour gérer les S et C, et examiner son modèle de prestations des S et C actuel afin d'améliorer l'efficacité globale de ses programmes de S et C.

Réponse de la direction

La direction convient qu'il est nécessaire de définir, de communiquer et de mettre en œuvre une vision et une stratégie d'entreprise communes pour la gestion des S et C, et qu'il est nécessaire de revoir le modèle actuel d'exécution des S et C afin d'améliorer l'efficacité globale des programmes de S et C. La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les sous-ministres adjoints des programmes et les directeurs généraux régionaux, entreprendront un examen des objectifs du programme de S et C d'ECCC dans le but de définir une vision et une stratégie à l'échelle de l'entreprise pour la programmation des S et C, fondée sur une compréhension de la manière dont ECCC s'engage par le biais de S et C et sur son mandat et les priorités du gouvernement du Canada, telles que la réconciliation.

2 Gouvernance et rôles et responsabilités

Constatations : Un cadre de gouvernance ministériel est en place pour superviser et gérer les S et C, basé sur une approche d'administration partagée. Il existe des opportunités de renforcer

l'administration des programmes, la surveillance et les fonctions de remise en question en examinant, documentant et en communiquant efficacement les rôles, les responsabilités et les pouvoirs.

Ce que nous avons examiné

Nous avons évalué si ECCC a mis en place un système de gouvernance et de surveillance et des rôles et responsabilités claires pour permettre l'administration efficace des S et C, comme le portefeuille continue d'évoluer pour répondre aux changements climatiques et aux priorités environnementales clés.

Ce que nous avons constaté

Organismes de gouvernance

Comme indiqué dans la section précédente, la surveillance des S et C est assurée par le Comité des SMA, Opérations, qui est présidé par la sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, et coprésidé par la SMA du Service canadien de la faune. Son mandat à l'égard des S et C est de fournir au sous-ministre et au Comité exécutif de gestion (CEG) des conseils, un soutien et des recommandations.

Le Comité des SMA, Opérations est appuyé par une série de sous-comités, dont le Comité DG sur la gestion des S et C (CGSC). Le CGSC relève directement du Comité des SMA, Opérations, et est coprésidé par l'adjoint à la dirigeante principale des finances et un directeur général de programme. Son mandat comprend ce qui suit :

- fournir des conseils aux DG responsables de l'exécution de programmes, à la dirigeante principale des finances et au Comité des SMA, Opérations sur la prestation efficace et efficiente des S et C, y compris l'attribution et l'utilisation de ressources liées aux S et C;
- prendre des décisions sur les aspects techniques, administratifs et procéduraux délégués des programmes de S et C qui, en consultation avec la DPF, ne bénéficierait pas de l'examen du Comité des SMA, Opérations;
- se donner une fonction de remise en question pour appuyer le processus décisionnel sur les propositions de projets à risque élevé;
- s'assurer que les ressources ministérielles de S et C sont bien gérées, que les programmes sont harmonisés, que les processus sont simplifiés et que les décisions fondées sur les risques sont éclairées d'une manière qui tient compte de la mise en œuvre efficace, de l'atteinte des résultats ainsi que des perspectives des demandeurs et des bénéficiaires conformément à la [Politique sur les paiements de transfert](#) et à la [Directive sur les paiements de transfert](#);
- En 2023, le CGSC a élargi son rôle afin d'ajouter une fonction de surveillance des investissements pour les propositions de projets jugées à risque supérieur. Par conséquent, le comité évalue les propositions jugées à risque moyen ou élevé qui dépassent 100 000 \$ dans le cadre du processus de sélection des projets.

Nous notons que dans le cadre de la structure existante de prestation de S et C, les mandats et responsabilités du CGSC et du Comité des SMA, Opérations ont été définis de manière à permettre, collectivement, une coordination des S et C à l'échelle du Ministère. Il y a des possibilités d'amélioration qui peuvent avoir une incidence sur la capacité de ces comités de s'acquitter efficacement de leur mandat :

Comité des SMA, Opérations

- Alors que la version précédente de 2017 du mandat du Comité des SMA, Opérations et la version 2012 du mandat du comité révoqué des SMA sur les S et C énonçaient de façon claire les responsabilités du comité à l'appui de l'exécution de son mandat à l'égard des S et C, la version la plus récente du mandat du Comité des SMA, Opérations ne décrit plus explicitement ses responsabilités. C'est donc implicite que pour la réalisation de son mandat de formulation de conseils et d'appui à la prise de décision sur les S et C au SM et au CEG, le Comité des SMA, Opérations compte sur ses sous-comités de soutien, en particulier le CGSC.
- Un examen des procès-verbaux du Comité des SMA, Opérations a montré que les présentations au Comité des SMA, Opérations, en dehors de l'exercice budgétaire trimestriel, étaient limitées pendant la portée de l'audit. La plus récente, en avril 2023, portait sur une stratégie d'investissement proposée en vue d'une solution de gestion de l'information des S et C et le processus d'approbation des demandes de projets.
- Bien qu'il n'y ait pas d'attentes quant à la fréquence et au niveau d'activité requis en ce qui concerne les mises à jour du CGSC, étant donné le positionnement unique de cet organisme de surveillance en tant que principal mécanisme de la haute direction et les défis horizontaux auxquels le Ministère fait face dans tous les aspects de l'administration des S et C, il existe une opportunité de questionner si cet organisme principal de surveillance est utilisé efficacement et à son plein potentiel, ou s'il est le plus approprié conformément à la vision et à la stratégie du Ministère en ce qui a trait aux S et C. Se livrer à cet exercice est important compte tenu du plan d'action qui a été élaboré en réponse aux recommandations du comité spécial et pour avoir une approche ministérielle globale pour la mise en œuvre et le suivi des mesures prises en réponse aux recommandations.

CGSC

- Nous avons examiné le mandat du CGSC et le procès-verbal des vingt (20) réunions qui ont lieu entre février 2022 et novembre 2023. Nous avons trouvé que le comité fonctionnait dans les limites de sa portée définie et a discuté de divers sujets comme les changements aux modalités, les changements apportés au processus de S et C, la gestion des pressions financières à des points clés de l'exercice et la mise en œuvre des recommandations de l'examen du CGSC. Nous avons toutefois noté que la mise en œuvre des conseils et des décisions du comité n'est pas collectée et qu'il n'y a donc pas de documentation centrale sur les améliorations apportées aux programmes et sur la façon dont elles pourraient être mises à profit dans l'ensemble des programmes pertinents.
- Nous avons également noté que les directions générales n'ont pas toutes des représentants au sein de ce comité. Ces directions générales administraient 62,8 millions de dollars, ou 13,6 %, des dépenses de S et C ministérielles en 2022-2023. L'une de ces

directions générales a cerné les avantages possibles d'être membre du comité au-delà de l'administration du programme, de leur point de vue en tant qu'habilitant clé pour le Ministère.

- Compte tenu de l'interdépendance entre le Comité des SMA, Opérations et le CGSC en ce qui a trait à la supervision et aux conseils sur l'efficacité et l'efficience de l'administration des S et C à l'échelle du Ministère, il est important que le Ministère examine la composition de ce comité au niveau des DG afin d'appuyer une prise de conscience constante des décisions et des développements effectués dans le cadre des S et C. Plusieurs personnes interviewées ont cerné des possibilités d'amélioration par rapport à la gouvernance des S et C.

Rôles et responsabilités

Les directions générales de programmes et plusieurs équipes de la DGSMF partagent la responsabilité de l'administration des programmes de S et C. L'Unité des services juridiques fournit des conseils aux responsables tout au long du cycle de vie du projet. Une brève description des rôles et des responsables est fournie ci-dessous.

Sous-ministres adjoints

Ils sont responsables de l'approbation et de la gestion des ententes de S et C au sein de leur direction générale et de la liaison avec les directions appropriées de la DGSMF pour les opérations courantes.

Un SMA est affecté à chaque responsabilité essentielle. Les quatre SMA qui dirigent une responsabilité essentielle formulent des recommandations aux sous-ministres et au ministre au sujet de la stratégie globale de S et C pour leur responsabilité essentielle respective. Le SMA, en collaboration avec les autres chefs des directions générales, est chargé d'évaluer l'équité et l'exhaustivité des activités de S et C et d'assurer la cohérence de l'établissement des priorités et de la mesure du rendement des programmes relevant de leur responsabilité essentielle.

Directions générales de programmes

Les gestionnaires des programmes dans les directions générales jouent un rôle important dans l'administration des S et C et sont responsables de l'administration quotidienne, étant donné que chaque direction générale administre ses propres programmes.

Ils sont également responsables de l'élaboration et de la conception de programmes, y compris de la détermination des résultats prévus des programmes.

Direction générale des services ministériels et finances

Centre d'expertise sur les S et C

Le Centre coordonne les processus de planification ministériels annuels des S et C. Le Centre effectue également des activités de surveillance et de réaffectation des ressources en cours d'exercice, gère les systèmes de S et C, examine les propositions de projets et les ententes de financement, assure la surveillance et l'orientation, élabore la formation, les outils et les modèles, assure la liaison avec l'Unité des services juridiques et d'autres ministères et organismes centraux. Son personnel coordonne également la diffusion de l'information à la haute direction et est responsable des audits des bénéficiaires.

Conseillers en gestion financière (CGF)

Les CGF assurent la liaison avec les gestionnaires de programme sur toutes les questions financières, y compris pour les activités de S et C. Ils fournissent des conseils à la haute direction dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués, y compris en ce qui concerne les dépenses de S et C.

Division de la comptabilité ministérielle et opérationnelle

Dans le cadre du processus de demande de remboursement pour les S et C, le personnel de la Division exécute des tâches d'autorisation de paiement (article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) et valide les demandes de traitement des paiements présentées par les bénéficiaires après que les gestionnaires de programme ont procédé à l'examen et à l'approbation des demandes de remboursements initiales.

Division des politiques, des systèmes et des contrôles financiers

Responsable de l'examen des contrôles financiers des programmes de S et C, qui appuie les états financiers publiés sur une base annuelle.

Nous avons noté que, dans l'ensemble, bien que le Ministère ait défini les rôles et les responsabilités à l'égard des S et C, il existe des opportunités de renforcer les imputabilités, de clarifier et communiquer les rôles, les responsabilités et les attentes entre les principaux intervenants, et d'assurer l'application uniforme des approches et des décisions dans le Ministère.

Centre d'expertise sur les S et C. Les responsabilités du Centre d'expertise sur les S et C comprennent l'élaboration de processus et d'orientations, la gestion financière quotidienne des S et C, l'examen des propositions de projets de plus de 100 000 \$, la surveillance de l'audit des bénéficiaires et la tenue à jour de la base de données des projets approuvés de S et C et du Système d'entreprise de gestion des subventions et contributions (GCEMS).

Le Centre d'expertise sur les S et C compte 15 employés et a connu un roulement de personnel et plusieurs réorganisations au cours de l'audit. Par conséquent, il a dû relever des défis en matière de conservation des connaissances et de capacité. Les personnes interviewées ont fait remarquer

que le Centre n'a pas connu une croissance au même rythme que le financement des programmes, et il ne semble pas y avoir de stratégie en place pour examiner si l'unité dispose de ressources suffisantes pour appuyer la prestation de programmes.

Deux directions générales de programmes ont établi de la capacité (c.-à-d. des centres d'excellence propres à chaque direction générale) spécifiquement pour la gestion des S et C. Les ressources allouées à ces fonctions sont supérieures au profil de ressources du Centre d'expertise sur les S et C du Ministère. Les directions générales ont créé des systèmes, des outils et des processus factices afin de refléter certains outils et modèles existants créés par le Centre d'Expertise de la DGSMF. Nous avons été informés que ces mesures ont été élaborées et mises en place afin de combler les lacunes et les besoins d'une direction générale particulière et de ses priorités en l'absence de mécanismes de soutien de la DGSMF, et qu'elles offrent une couche d'assurance supplémentaire aux SMA. Par exemple, nous avons trouvé des activités en double liées au processus d'engagement des dépenses pour les ententes de S et C par l'utilisation de sites ECollab distincts, des outils de suivi des S et C propres aux directions générales, la formation sur les S et C (organisée par les directions générales et dispensée par les conseillers en gestion financière [CGF]) et de l'orientation sur un éventail de sujets de S et C, comme les souplesses de l'annexe K ou en matière de gestion financière.

Ces unités de soutien relèvent souvent directement du SMA ou du bureau du SMA et ont même un rôle à jouer dans l'établissement des priorités des propositions de S et C avant l'approbation du SMA (c.-à-d. les projets que la direction générale financera cette année-là). Plus tard au cours de l'exercice, ces groupes jouent également un rôle majeur dans la réaffectation du financement au sein d'une direction générale. S'il y a des écarts prévus ou si de nouveaux fonds sont disponibles, ces groupes dirigent le processus de décision des projets à financer. Que ce soit au début ou à la fin d'un exercice, la sélection des projets se fait entièrement au sein d'une direction générale, et il y a une visibilité limitée dans les directions générales quant à la façon ou à la raison pour laquelle certains projets sont sélectionnés, et même pourquoi ils pourraient être financés à un certain niveau. Il s'agit d'un obstacle à la gestion uniforme des S et C à l'échelle du Ministère – il n'y a pas de validation quant au dédoublement des bénéficiaires ou au financement d'une priorité pour une direction générale, ce qui peut en fait, du point de vue de l'ensemble du portefeuille de S et C, être moins important qu'une activité ailleurs au Ministère.

Plusieurs personnes interviewées ont mentionné la nécessité de clarifier le rôle du Centre d'expertise. Elles ont noté que les responsables des programmes s'attendent à ce que le Centre d'expertise joue un rôle de leadership, de surveillance et d'analyse critique. Cela diffère de la façon dont le personnel du Centre d'expertise perçoit son rôle, qu'il considère comme offrir des directives et soutien aux gestionnaires de programmes dans leurs processus décisionnels. Les responsables de programmes ont fait remarquer que l'accent mis par le Centre d'expertise sur la préparation des dossiers de propositions de projet qui seront examinés par la haute direction est redondant et ne fournit pas de contributions significatives dans le processus.

L'examen du CGSC a permis de déterminer la nécessité d'examiner le rôle du Centre d'expertise et de formuler une recommandation pour y remédier. Le Ministère a indiqué qu'il avait l'intention de mener un exercice d'analyse comparative, suivi de consultations internes et d'une mise en

œuvre. Ce travail devrait orienter les rôles, les responsabilités et les niveaux de ressources appropriés. Il faudrait également se pencher sur la question si le Ministère devait avoir un centre d'expertise ou continuer à fonctionner avec plusieurs centres d'expertise ou d'excellence.

Gestionnaires et directions générales de programmes. Les gestionnaires de programmes de direction générale ont un rôle important à jouer dans l'administration des S et C et sont responsables de l'administration quotidienne. Les directions générales de programmes sont également responsables de l'élaboration et de la conception de programmes, y compris de la détermination des résultats prévus des programmes.

Chaque programme affecte des ressources différentes à cette activité. Dans certains programmes basés sur l'appel au financement, les équipes travaillent à temps plein à la gestion des S et C, de la réception des demandes à la gestion des ententes. Dans d'autres types de programmes, les gestionnaires de programme ne peuvent gérer qu'une ou deux ententes individuelles, en complément de leur travail de base dans un autre domaine du mandat ministériel (c.-à-d. appuyer la recherche scientifique). Par conséquent, l'expertise et l'expérience des gestionnaires de projet peuvent varier, de même que le besoin de soutien des diverses fonctions habilitantes de la DGSMF.

Conseillers en gestion financière. Les CGF assurent la liaison avec les gestionnaires de programme sur les questions financières, y compris pour les S et C. Ils fournissent des conseils aux responsables de programme dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués. Leurs responsabilités sont les suivantes :

- Conseils sur la gestion financière, les rapprochements et réaffectations budgétaires, la planification stratégique et opérationnelle.
- Surveillance des soldes disponibles de S et C, y compris les prévisions trimestrielles et de fin d'exercice, afin d'aider à cerner les écarts potentiels.
- Exercice d'une analyse critique des propositions de projets.
- Interprétations fondamentales des politiques et renvoi de questions complexes au Centre d'expertise sur les S et C.

Le double rôle que jouent les CGF – être des représentants de la DPF qui travaillent avec les représentants des directions générales et jouer un rôle d'analyse critique lors de l'examen des projets – n'était pas clair selon plusieurs personnes interviewées. Il y avait également des opinions différentes sur le rôle que les CGF jouent en ce qui a trait à offrir l'interprétation des politiques. Certains gestionnaires de programme ne pensaient pas pouvoir communiquer directement avec le Centre d'expertise et n'ont rencontré que les CGF qui leur sont assignés, tandis que d'autres ont mentionné qu'ils travaillaient en étroite collaboration avec le personnel du Centre d'expertise. En général, il y avait un manque de clarté quant à la façon dont le rôle du CGF différerait de celui du Centre d'expertise sur les S et C.

Documenter les autres rôles et responsabilités clés des intervenants. Les rôles et les responsabilités en matière de S et C sont consignés dans un document ministériel intitulé « Rôles et responsabilités », qui est tenu par le Centre d'expertise dans un endroit central et

accessible à tous les employés qui travaillent sur les S et C. Il y a une opportunité d'examiner et de mettre à jour ce document afin de déterminer le rôle des autres intervenants clés du processus, y compris la Division de la comptabilité ministérielle et opérationnelle, l'équipe des contrôles internes en matière de rapports financiers et l'Unité des services juridiques.

L'Unité des services juridiques appuie les négociations d'ententes, en particulier avec les bénéficiaires des organismes provinciaux, territoriaux et internationaux. Cette unité aide les responsables de programme à utiliser les modèles appropriés et à modifier les clauses et les exigences. La définition du rôle de l'Unité des services juridiques était une recommandation d'examen du CGSC et des travaux étaient en cours pour mettre en œuvre cette mesure de suivi.

Rôles d'examen des propositions par des experts en la matière. En général, le Ministère reçoit plus de propositions qu'il n'y a de fonds disponibles. Par conséquent, les responsables de programme examinent les propositions en fonction de critères établis. Une fois que les propositions de projet ont été évaluées et classées, la phase suivante comprend un examen technique normalement effectué par un groupe d'experts en la matière. Ces personnes peuvent être des experts qui travaillent au sein d'ECCC ou d'autres ministères et agences selon le domaine d'expertise requis.

Opportunité pour considération. Le processus en place pour identifier les experts en la matière appropriés n'est ni formel ni documenté. Il existe une opportunité d'établir un processus documenté qui comprend l'élaboration et la distribution d'une liste d'experts en la matière. Cela pourrait favoriser une identification plus efficace des personnes susceptibles de siéger à ces groupes, ce qui pourrait entraîner une diminution du temps nécessaire à l'examen des propositions.

Recommandation 2

La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les directions générales de programmes, devraient examiner, mettre à jour au besoin et communiquer les fonctions de gouvernance et de surveillance, les responsabilités, les rôles qui permettent une approche organisationnelle efficace à l'égard de la prestation des programmes de S et C.

Réponse de la direction

La direction convient que les fonctions de gouvernance et de contrôle, les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités devraient être revus, mis à jour et communiqués. Une fois la recommandation #1 mise en œuvre, la sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les sous-ministres adjoints des programmes et les directeurs généraux régionaux, élaboreront un cadre ministériel de gestion des S et C afin d'officialiser la gouvernance, les processus et les outils ministériels pour une bonne gestion des S et C.

Ce travail devrait porter sur les constatations relatives au Comité des SMA, Operations et au Comité des DG sur la gestion des S et C, ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités des fonctions habilitantes telles que le Centre d'expertise sur les S et C et les conseillers en gestion financière.

3 Systèmes d'information des S et C

Constatations : Les systèmes de gestion de l'information et de technologie de l'information en place pour administrer et gérer les S et C ne sont pas gérés de façon centralisée et ne permettent pas d'obtenir de l'information exacte, accessible et opportune pour appuyer la prise de décisions, la surveillance et les rapports sur les dépenses et les résultats financiers pour toutes les phases du cycle de vie des ententes. Des possibilités d'amélioration ont été cernées en ce qui a trait à la capacité globale des systèmes de technologie de l'information et de gestion de l'information pour répondre aux besoins d'un grand service moderne d'exécution des programmes.

Ce que nous avons examiné

L'audit a évalué dans quelle mesure les systèmes de technologie de l'information et les pratiques de gestion de l'information en place pour administrer et gérer les S et C permettent d'obtenir de l'information exacte, accessible et opportune pour appuyer la production de rapports et la prise de décisions tout au long du cycle de vie des projets et programmes de S et C, et dans l'ensemble du portefeuille de programmes du Ministère.

Ce que nous avons constaté

Au moment de l'audit, le Ministère avait mis en place deux systèmes d'administration des S et C différents pour traiter la phase de réception pour les initiatives qui exigent la présentation de demandes. Les responsables de programme utilisaient de nombreux répertoires de gestion de l'information pour stocker et consolider manuellement les renseignements sur les S et C tout au long du cycle de vie d'une entente, comme suit :

Système de gestion d'entreprise pour les subventions et les contributions (GCEMS)

La solution interne du Ministère est financée et gérée par le Centre d'expertise sur les S et C. Elle est utilisée par une douzaine d'initiatives qui exigent la présentation de demandes pour administrer la phase de réception des propositions de projet.

Les autres processus du cycle de vie des S et C (à l'exclusion de la réception) sont gérés par d'autres systèmes de gestion de l'information; aucun ne se connecte au GCEMS. De plus, GCEMS n'est pas intégré au système financier du Ministère.

Système de gestion de l'information sur les programmes (PIMS)

PIMS est financé et utilisé exclusivement par la Direction des programmes de la Direction générale des changements climatiques pour la réception des propositions qui exigent la présentation de demandes.

La Direction générale des changements climatiques a élaboré ce système avant que GCEMS ne soit opérationnel. Le système comporte des fonctionnalités supplémentaires autres que celles de GCEMS, comme la gestion d'une partie des processus liés aux demandes de paiement et aux exigences de reddition de comptes, et les approbations des autorités compétentes au sein de la direction générale responsable de programmes. PIMS n'est pas intégré au système financier ministériel, mais ce type de capacité est à l'étude.

Site ECollab ministériel sur les S et C (site intranet)

Les responsables de programmes utilisent cet outil pour déplacer les projets au cours des phases d'approbation jusqu'au début de l'engagement des dépenses avant la signature d'une entente avec un bénéficiaire.

Lecteur de partage ministériel

Les responsables de programme utilisent ce lecteur pour conserver la documentation sur les projets liés aux S et C.

Outils de suivi et sites ECollab propres à la direction générale

Les responsables de programme utilisent plusieurs autres outils de suivi et sites ECollab propres à la direction générale pour gérer leurs programmes de S et C.

Base de données des S et C (fichier Excel)

La base de données contient une combinaison de renseignements provenant du site intranet ECollab et du système financier. Les données sont téléchargées à partir du système financier et réconciliées au moins une fois par mois par une équipe du Centre d'expertise. Les renseignements d'ECollab ne sont pas mis à jour au-delà de l'étape d'approbation du projet.

Nous avons constaté des problèmes importants et des possibilités d'amélioration en ce qui concerne les systèmes en place qui appuient l'administration des S et C. Les systèmes et les pratiques en place ne permettent pas d'obtenir de l'information exacte, accessible et opportune pour appuyer la prise de décisions, la surveillance et les rapports tout au long du cycle de vie des projets et des programmes de S et C. Cela peut entraîner une multitude de répercussions,

notamment des opérations inefficaces et une coordination réduite, un fardeau administratif accru, une transparence réduite et des difficultés à démontrer l'efficacité du programme, une prise de décisions mal éclairée, des dommages juridiques et des dommages à la réputation possibles, l'incapacité de fournir une expérience utilisateur axée sur le bénéficiaire et, en fin de compte, la capacité du Ministère à remplir efficacement son mandat.

GCEMS et PIMS. Il n'existe pas de système central en place pour appuyer l'administration du cycle de vie complet de tous les fonds de S et C. Les deux principaux systèmes GCEMS et PIMS – fonctionnent indépendamment. Chaque système comporte des processus différents, collecte des données différentes et a des normes qui y sont associées. Il nous a été mentionné qu'aucun des deux systèmes ne répondait pleinement aux besoins des responsables de programme et que les systèmes n'appuyaient pas l'administration des contributions directes et des quotes-parts. Toutes les personnes interviewées ont également reconnu qu'il peut être difficile de trouver une solution unique, entre autres, en raison des ressources nécessaires pour entreprendre une telle démarche et du temps qu'il faudrait pour la mettre en œuvre.

Au cours de l'audit, les responsables ministériels ont reconnu la nécessité d'établir une feuille de route pour améliorer l'administration des S et C. Il a été reconnu que cela nécessitera une réorientation des besoins fonctionnels, l'harmonisation de la collecte des données et des processus opérationnels, et la mise en place d'un processus permettant de définir des solutions possibles. Il a été noté que ce travail prendra du temps.

Au printemps 2023, le comité des SMA Operations, a approuvé la voie à suivre pour relever certains de ces défis. Cela comprenait un besoin à court terme de changer la plate-forme de GCEMS vers une version infonuagique, ainsi que d'ajouter une nouvelle capacité de gestion de la collaboration avec les demandeurs et une capacité à produire des ententes. En outre, cela comprenait un plan à moyen terme visant à accroître la capacité de recevoir les rapports d'étape et les demandes de remboursement, sans toutefois traiter ces dernières par une quelconque intégration au système financier. Le projet a désormais reçu du financement et les travaux de la phase 2 sont en cours.

Toutefois, le travail sur GCEMS peut être insuffisant pour relever les défis auxquels le Ministère est confronté. La solution GCEMS reste limitée à un petit nombre de programmes exigeant la présentation de demandes et continuera d'être intégrée de manière limitée au SAP ou à une solution de gestion des relations avec la clientèle. Il est essentiel de concevoir et de mettre en œuvre une solution de gestion de S et C organisationnelle qui comprend la capacité de gérer l'intégralité du cycle de vie du programme et l'intégration au système financier, ainsi que des fonctionnalités de gestion de la relation client afin d'améliorer l'administration des S et C partout au Ministère. Il faudra établir une feuille de route avec un financement dédié et un plan de projet détaillé pour appuyer la réalisation des jalons et des objectifs clés.

Lecteur partagé et base de données des S et C. Nous avons constaté que le lecteur partagé et la base de données des S et C n'étaient pas des sources d'information fiables. Dans le cadre de notre examen de 100 dossiers d'entente, nous avons relevé plusieurs erreurs et incohérences dans les données. Il s'agissait de l'information obsolète ou inexacte sur les projets en cours, les

gestionnaires responsables, les codes de fonds, les codes de programme et les catégories de paiements de transfert. Nous avons également relevé des renseignements erronés sur le niveau d'engagement initial des dépenses, des modalités incorrectes, des incohérences dans l'utilisation de l'annexe K, les noms des bénéficiaires, les types de bénéficiaires, le chevauchement de projets et les montants réels des mouvements de trésorerie pour un exercice donné. Il manquait également des renseignements sur certaines ententes qui utilisaient l'annexe K.

De même, nous avons observé des problèmes liés au stockage de l'information sur le lecteur partagé central des S et C. Cette information comprend des documents tels que des ententes de contribution signées, des évaluations des risques, des modifications, des rapports de suivi et de résultats. Nous avons constaté que 14 dossiers d'entente que nous avons examinés ne contenaient pas tous les documents requis stockés dans le lecteur partagé, et que plus d'une douzaine de dossiers de projet étaient entièrement manquants. Nous avons été informés que certains dossiers de projet avaient été accidentellement supprimés du lecteur partagé et que d'autres dossiers avaient été imbriqués dans d'autres dossiers de projet. Enfin, nous avons observé qu'il n'existe aucun contrôle de contenu dans le lecteur partagé. Essentiellement, n'importe quel membre du personnel qui a accès au lecteur – y compris des centaines de programmes et des gestionnaires responsables – peut y apporter des changements. Cela inclut la possibilité de modifier les données et de supprimer les dossiers de projet.

Ces enjeux ont trait aux 100 dossiers d'entente que nous avons examinés. Il est raisonnable de s'attendre à ce que ces enjeux puissent également être pertinents pour les dossiers qui n'ont pas été examinés. Cela représente un risque important pour la capacité du Ministère de respecter ses obligations en matière de conservation de l'information et pour celles des responsables de pouvoir avoir une vue d'ensemble des dépenses et des résultats liés aux S et C réalisés partout dans le Ministère, qui est appuyée par des données et des renseignements exacts, opportuns, pertinents et fiables.

Recommandation 3

Le Ministère devrait examiner et répondre à ses besoins en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information (GI-TI) conformément à une vision commune pour appuyer une approche organisationnelle de la prestation des S et C axé sur les bénéficiaires. Ceci comprend :

- À court terme, élaborer et mettre en œuvre une solution organisationnelle de gestion des S et C qui comprend la capacité de gérer l'ensemble du cycle de vie des programmes et qui intègre le système financier ainsi que les fonctionnalités de gestion des relations avec la clientèle. Une stratégie de ressourcement devrait être envisagée, qui appuie la gestion de la solution organisationnelle tout au long de son cycle de vie.
- Élaborer et mettre en place un plan visant à réduire les risques liés à la gestion de l'information associés au lecteur partagé et à la base de données sur les S et C, notamment l'élaboration de lignes directrices sur la conservation des documents et une stratégie de suivi de la mise en œuvre.

Réponse de la direction

La direction convient qu'un examen des exigences ministérielles en matière de GI-TI devrait être effectué et que des améliorations devraient être mises en œuvre, conformément à la vision et à la stratégie du ministère en matière de subventions et contributions. La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec la sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des services et du numérique, Direction générale des services numériques, avec les sous-ministres adjoints des programmes et les directeurs généraux régionaux, élaboreront une feuille de route pour la modernisation des technologies de l'information et de la communication des S et C et les livrables connexes.

4 Prestation de S et C axée sur les bénéficiaires

Constatations : Des efforts sont déployés dans l'ensemble du Ministère pour améliorer la coordination, la collaboration et le partage des pratiques exemplaires en matière de S et C par l'entremise de la Communauté de pratique des S et C.

Il existe des possibilités d'amélioration pour adopter une approche axée sur les bénéficiaires en ce qui a trait à la prestation des S et C en normalisant les processus, en améliorant les normes de service, en examinant certains processus pour trouver des gains d'efficacité en matière de rapidité d'exécution et en améliorant les approches d'administration des S et C avec les bénéficiaires autochtones. Il faut aussi mettre en place un mécanisme qui appuie une évaluation stratégique du portefeuille global des S et C du Ministère afin de s'assurer que les programmes et les dépenses correspondent aux priorités.

Ce que nous avons examiné

L'audit a permis de déterminer si ECCC dispose d'outils et de pratiques efficaces pour appuyer une prestation de S et C axée sur les bénéficiaires. Nous avons examiné la rapidité des processus de S et C, y compris la présentation de rapports par rapport aux normes de service, et si des mécanismes sont en place pour favoriser la collaboration entre les directions générales dans la gestion du portefeuille de S et C.

Ce que nous avons constaté

À mesure qu'ECCC élargit son portefeuille de S et C pour obtenir des résultats, la réussite du Ministère repose de plus en plus sur l'établissement de relations fructueuses avec les bénéficiaires. Ces partenariats, de nature inhérente, doivent être mutuellement bénéfiques. En outre, les activités de S et C constituent l'un des mécanismes les plus importants qui permettent au Ministère et au gouvernement du Canada dans son ensemble de faire progresser les efforts de réconciliation avec les peuples autochtones.

Les processus et les outils à l'appui de l'exécution des S et C dans le cadre d'un modèle axé sur les bénéficiaires devraient généralement être adaptés en fonction du volume, des types et des besoins particuliers des bénéficiaires, et devraient chercher à réduire le fardeau administratif et d'établissement de rapports imposé aux bénéficiaires, tout en favorisant un processus simplifié permettant une application uniforme dans les directions générales, qui peuvent gérer les mêmes bénéficiaires pour différentes activités. Il faudrait également que ces mesures donnent la priorité

au traitement équitable des bénéficiaires par des normes de service et qu'elles soient prises en considération de façon globale dans une perspective ministérielle, de la conception et de l'exécution des programmes et par la suite, en tenant compte des relations à long terme qui sont établies avec les bénéficiaires, les partenaires et les intervenants au-delà de la durée de vie des programmes ou initiatives individuels.

Nous avons constaté qu'en général, les processus liés aux S et C reflètent la structure de gouvernance et le modèle d'exécution hautement décentralisés. Le cycle de vie des S et C comporte des processus essentiels décentralisés ou qui varient dans la pratique, ce qui limite la capacité du Ministère d'offrir une expérience cohérente aux bénéficiaires.

Le Ministère a fait des progrès dans le cadre d'efforts généralisés visant à simplifier, à innover et à collaborer, en améliorant la collaboration et la mobilisation entre les programmes et les directions générales par l'entremise d'une communauté de pratique des S et C. Des efforts importants ont également été déployés pour améliorer la rapidité du processus, en apportant des changements aux processus de demande et d'approbation. Toutefois, une grande partie des efforts visant à simplifier et à innover demeurent concentrés dans les programmes et les directions générales, et le succès des initiatives individuelles – qu'il s'agisse d'améliorer la rapidité d'exécution des programmes pour les bénéficiaires ou d'adapter plus efficacement les programmes pour répondre à leurs besoins – ne repose pas sur une approche ministérielle stratégique dans la gestion de l'ensemble du portefeuille des S et C.

Collaboration et mobilisation

En septembre 2022, des efforts visant à améliorer la collaboration pour l'administration des S et C ont mené à la création d'une communauté de pratique ministérielle à cet effet. Le Centre d'expertise sur les S et C a créé la communauté. Le but est de servir de tribune pour l'échange de renseignements afin d'appuyer l'élaboration d'orientations, de conseils et d'outils. La communauté de pratique des S et C se réunit tous les mois et tout le personnel qui administre les S et C peut y participer. En moyenne, entre 70 et 80 personnes assistent à ces réunions.

La communauté de pratique des S et C a aidé à appuyer la collaboration et l'échange d'information entre les directions générales. Plusieurs personnes interviewées ont mentionné qu'il y a des opportunités d'accroître la connaissance de ce groupe et d'examiner s'il atteint son objectif.

Une opportunité d'amélioration a également été cernée pour établir un mécanisme ou un forum pour que les cadres supérieurs de programme puissent avoir des discussions stratégiques sur l'établissement des objectifs de programme des S et C et sur la façon dont le financement pourrait avoir une plus grande incidence dans tous les secteurs de programme. Même si le CGSC approuve les affectations et les réaffectations budgétaires en réponse à des lacunes et à des pressions potentielles, il existe des possibilités d'un vaste forum de discussion stratégique qui pourrait mieux harmoniser le financement des programmes avec les priorités ministérielles.

Au-delà de notre ministère, nous notons qu'il n'existe aucune fonction de surveillance des investissements à l'échelle du gouvernement du Canada pour harmoniser les dépenses de S et C qui pourraient cibler les mêmes bénéficiaires, ou pour échanger de l'information sur ces

bénéficiaires dans tous les ministères. La collaboration entre les ministères, s'il y a lieu, se fait de façon ponctuelle par les gestionnaires de programme. L'équipe d'audit a trouvé un exemple de ce type de collaboration en ce qui a trait à l'adaptation aux changements climatiques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, où un groupe de travail avait été mis sur pied, qui comprenait des discussions sur les S et C et qui comprenait plusieurs ministères et organismes.

Normes de service

ECCC a trois normes de service pour les S et C destinées au public qui informent les demandeurs potentiels du niveau de rendement auquel ils peuvent raisonnablement s'attendre. Ces normes ne s'appliquent pas à tous les types de paiements de transfert ministériels. Nous avons observé qu'elles ne s'appliquaient pas à 14 des 100 ententes que nous avons examinées, en particulier, certaines subventions, les quotes-parts, les ententes utilisant des fonds prévus par la loi et les transferts interministériels.

Le Ministère rend compte [publiquement](#) du rendement par rapport à ces normes. Le dernier rapport a été publié pour l'exercice 2021-2022. Les gestionnaires de programme sont responsables de la collecte et de l'enregistrement des données utilisées pour rendre compte du rendement.

À la lumière de notre examen des documents et des entrevues avec les responsables de programme, nous avons observé que les normes de service ne sont pas toujours respectées et que la complexité des processus tout au long du cycle de vie d'une entente (voir le tableau 1 ci-dessous) a une incidence sur le rendement.

Tableau 1 – Rendement par rapport aux normes de service (résultats de l'examen des échantillons)

Norme de service	Rendement
N° 1. Pour les programmes de financement qui exigent la présentation de demandes d'ECCC, ECCC accusera réception d'une trousse de demande dûment remplie et signée dans les cinq (5) jours ouvrables suivant la date limite de présentation de la demande.	Cette norme a été respectée de façon constante pour les demandes traitées par l'intermédiaire des deux systèmes informatiques en place pour gérer la réception. Cela est dû au processus automatisé d'accusé de réception de la demande. Nous n'avons pas été en mesure de valider la norme de service pour le processus sur papier et avons remarqué que ce processus fonctionne différemment. Les responsables du programme peuvent travailler avec les demandeurs au cours du processus pour les aider à élaborer une demande qui satisfait aux exigences du programme.
N° 2. ECCC enverra une lettre aux bénéficiaires de financement retenus	À la lumière de notre examen de 86 projets, nous avons constaté que 28 ententes avaient

Norme de service	Rendement
dans les dix (10) jours ouvrables suivant sa décision finale de financement.	satisfait à cette norme de service et que 41 étaient insatisfaisantes. En outre, aucune information n'était disponible pour les 17 projets restants.
N° 3. ECCC fournira aux bénéficiaires de financement l'entente de contribution finale pour la signature du bénéficiaire dans les quinze jours ouvrables suivant la négociation de l'entente.	À la lumière de notre examen de 86 projets, nous avons constaté que 43 ententes avaient satisfait à cette norme de service, que 30 étaient insatisfaisantes, et qu'il manquait d'information pour les autres 13.

Possibilités d'améliorer la ponctualité

Conformément au Guide des subventions et des contributions du Ministère, le cycle de vie des S et C comprend cinq phases et les réalisations attendues des jalons. Veuillez consulter l'[annexe C](#) pour plus de détails.

1. Recevoir l'engagement des dépenses / l'approbation du projet.
2. Négocier et rédiger une entente.
3. Approuver et signer une entente.
4. Gérer l'entente.
5. Conclure l'entente.

Le calendrier global des décisions dans le cycle de vie des S et C est un facteur de succès important. De nombreux projets nécessitent des travaux sur le terrain qui doivent être terminés par temps chaud, généralement pendant l'été. Lorsque l'examen des propositions est effectué au cours des mois d'été suivant le début de l'exercice et que le processus de sélection et d'approbation des projets et de négociation du document d'entente prend plus de temps, les bénéficiaires peuvent avoir très peu de temps pour atteindre leurs objectifs.

L'examen du CGSC a recommandé que le Ministère étudie la possibilité d'adopter des méthodes d'exécution pour régler les problèmes de capacité, comme la possibilité de créer des équipes d'appoint et de répertorier les groupes et la classification des postes qui participent à la prestation des S et C afin d'élaborer des options en matière de normalisation. Des progrès limités ont été signalés à ce jour. Les progrès enregistrés jusqu'à présent comprenaient la collecte de données auprès de quatre directions générales participantes, puis l'analyse et la conclusion qu'aucune période de pointe n'a été cernée et que la charge de travail a été signalée comme étant constamment élevée au cours de l'année. Les membres du CGSC ont conclu qu'il était nécessaire d'offrir davantage de formation sur l'administration des subventions et des contributions et de meilleurs systèmes et outils, ce qui pourrait aider à résoudre les problèmes de capacité.

À la lumière de notre examen de 100 ententes et entrevues, nous avons observé qu'il existe plusieurs possibilités administratives d'amélioration à différentes phases du cycle de vie du projet. Celles-ci sont décrites ci-dessous.

Pouvoirs délégués et engagement des dépenses. Un instrument de délégation de pouvoirs est en place, qui décrit les niveaux décisionnels des S et C. Une fois qu'une proposition a été reçue et sélectionnée, les responsables de programme doivent exercer l'approbation appropriée par l'entremise de pouvoirs délégués. Cela doit être fait dans certains délais pour s'assurer que les bénéficiaires sont informés et que le processus de négociation des ententes peut commencer.

Plus de 40 personnes interviewées ont mentionné que le processus d'engagement des dépenses est complexe et prend du temps. Cela est dû en partie à une compréhension incohérente du processus et des possibilités d'amélioration liées aux communications et à la formation de tout le personnel du programme fournissant des S & C. Il en résulte une approche non coordonnée de l'exercice des pouvoirs délégués et l'utilisation de sous-processus supplémentaires à l'appui de la décision d'engagement des dépenses. Cela a une incidence sur les échéanciers et la capacité des responsables de programme de fournir des renseignements exacts aux demandeurs sur l'état de leur demande, ce qui peut avoir une incidence sur les relations avec les bénéficiaires potentiels.

Dans notre examen de 100 projets proposés, nous avons constaté que le processus d'engagement des dépenses a pris en moyenne 36,4 jours ouvrables, de la première signature d'un formulaire de consultation à une lettre d'avis signée, qui lance le processus de négociation des ententes avec les bénéficiaires. Le processus d'engagement des dépenses a été le plus long pour les approbations déléguées aux niveaux des sous-ministres et du ministre, avec une moyenne de 44,3 et 48,6 jours respectivement (voir le tableau 2 ci-dessous)

Tableau 2 – Durée moyenne du processus d'engagement des dépenses (résultats de l'examen des échantillons)

Niveau de pouvoir délégué	Durée moyenne du processus d'engagement des dépenses par niveau de pouvoir délégué en jours ouvrables	Nombre total d'ententes*
Directeur général	16,9	8
Sous-ministre adjoint	24,7	33
Sous-ministre	44,3	4
Ministre	48,6	42
	36,4	87

Cinquante-deux des ententes que nous avons examinées ont été approuvées en 2022-2023, et nous avons constaté que les pouvoirs délégués n'étaient pas exercés aux niveaux les plus bas possibles dans certains cas :

- Dix (10) des 18 propositions de projet qui auraient pu être approuvées par un directeur général ont été approuvées par un sous-ministre adjoint.
- Trois (3) des 11 propositions de projet qui auraient pu être approuvées par un sous-ministre adjoint ont été approuvées par le ministre.

Selon la durée moyenne des décisions d'engagement des dépenses, qui semble augmenter aux niveaux les plus élevés, il peut y avoir des possibilités d'appliquer pleinement l'instrument de délégation de pouvoirs et de chercher des occasions d'économiser du temps dans le processus.

Signature du SMA pour les responsabilités essentielles (RE). D'après notre examen du dossier de 100 ententes, nous avons observé que l'approbation des RE par le SMA a pris en moyenne 7 jours ouvrables. Les SMA pour les RE nous ont informé qu'à ce moment-là ils devaient procéder à des examens de la diligence raisonnable avant d'exercer leurs pouvoirs délégués. Nous avons été informés des cas où des responsables de programme ou des CGF ont demandé une approbation rapide (parfois en un seul jour ouvrable) afin que les fonds puissent être alloués avant la fin de l'exercice. Nous avons également été informés que le processus de signature des RE par les SMA était en cours d'examen dans le cadre des efforts d'amélioration continue.

Approbations de projets. Dans le cas des propositions de projet qui nécessitent l'approbation du sous-ministre ou du ministre, le Centre d'expertise sur les S et C prépare une note de service et un dossier qui sont envoyés pour décision. Les propositions individuelles sont regroupées et il peut, par conséquent, y avoir un retard par rapport au moment où une proposition précise est recommandée pour approbation et le moment de son approbation effective. Il s'agit d'un facteur qui a une incidence sur le temps nécessaire pour obtenir les approbations des sous-ministres et du ministre.

Processus de négociation. Le processus de négociation des ententes commence après que les bénéficiaires ont été informés que leur projet a été sélectionné pour être financé. Les négociations peuvent être complexes et nécessitent parfois des conseils de la part des responsables de l'Unité des services juridiques. Nous avons observé que même si des modèles et des documents d'instruction sont disponibles pour les ententes types, ils peuvent ne pas s'appliquer à tous les programmes. Plus précisément, le manque d'outils et d'orientation pour certains types d'ententes, comme les ententes de subventions et de contributions, peut entraîner des retards dans le processus de négociation. En outre, l'élaboration d'ententes ponctuelles exige des ressources et un soutien supplémentaire de la part de multiples secteurs, dont l'Unité des services juridiques et du Centre d'expertise sur les S et C.

Modifications. Les ententes signées peuvent être modifiées à tout moment avant la résiliation. Les modifications ont lieu pour plusieurs raisons et sont souvent effectuées pour traiter des changements imprévus au cours du cycle de vie d'une entente. Les deux types sont les modifications techniques et les modifications d'engagement des dépenses. Toutes les modifications doivent être approuvées par l'autorité déléguée compétente. Le Centre d'expertise sur les S et C a élaboré plusieurs outils et des lignes directrices supplémentaires sur les modifications.

Nous avons observé que les pratiques de gestion de l'information liées aux ententes et aux modifications en vigueur ne sont pas intégrées. Cela signifie que les responsables de programme et ceux qui travaillent sur les ententes doivent souvent chercher les clauses, les stipulations et les modifications d'entente en vigueur à plusieurs endroits tout au long du cycle de vie d'une entente, en particulier lorsque plusieurs modifications ont été approuvées.

Bénéficiaires autochtones

La relation du Ministère avec les bénéficiaires autochtones est unique, particulièrement en ce qui a trait à la collaboration avec les partenaires et les communautés autochtones dans le cadre du processus d'élaboration d'un programme ou de la réglementation. Le financement des activités de S et C est souvent accordé aux partenaires et aux communautés autochtones pour renforcer leurs capacités et leur permettre de participer au processus. Ces activités de financement sont une priorité ministérielle et un élément clé de la réalisation de progrès en ce qui a trait aux engagements en matière de vérité et de réconciliation. En 2022-2023, les bénéficiaires autochtones représentaient environ 96,7 millions de dollars, soit 20,9 % des dépenses ministérielles en S et C².

Nous avons été informés que l'utilisation du financement des S et C pour appuyer les activités de mobilisation auprès des partenaires et des communautés autochtones pourrait ne pas être le mécanisme le plus efficace pour l'une ou l'autre des parties. À la lumière des discussions avec les responsables de programme, il a été souligné que les besoins de financement des S et C peuvent être restrictifs, lourds, non opportuns et coûteux pour les bénéficiaires autochtones. Cela est encore plus vrai pour les bénéficiaires autochtones qui peuvent avoir une capacité limitée ou qui ont plusieurs ententes en place pour financer leurs activités.

Nous avons observé que les pratiques variaient d'un ministère à l'autre et dans d'autres ministères. Nous avons appris que les assouplissements offerts au même bénéficiaire différaient d'un ministère à l'autre et que plusieurs autres ministères gouvernementaux à vocation scientifique avaient défini une approche axée sur le risque pour administrer le financement des programmes avec les bénéficiaires autochtones. Cela a permis d'établir des relations et de renforcer les capacités avec les partenaires et les communautés autochtones. Les exemples fournis comprennent des approches souples des échéanciers, des exigences en matière de rapports ou l'utilisation d'avances conformément à l'annexe K.

L'examen du CGSC a également mis en évidence la nécessité d'examiner les assouplissements pour les bénéficiaires autochtones, et il a permis de formuler deux recommandations. Nous avons été informés que des travaux sont en cours pour mettre à l'essai l'utilisation d'une entente unique consolidée avec un bénéficiaire autochtone qui négocierait et signerait autrement plusieurs ententes uniques, et l'utiliser pour orienter les ententes futures avec des bénéficiaires autochtones et non autochtones. Le Ministère prévoit également d'établir un service d'aide à la recherche axé

² Lorsque cette formulation est utilisée, elle exclut explicitement le financement prévu par la loi, comme le Fonds pour dommages à l'environnement.

sur l'aide aux partenaires autochtones afin d'accroître et d'améliorer leur participation à nos programmes de S et C. Au moment de l'audit, ce travail n'avait pas commencé.

L'audit a également permis de constater les mesures positives prises par le Ministère au cours des derniers mois, notamment la modification de plusieurs modalités afin d'ajouter des mesures de souplesse supplémentaires pour les bénéficiaires autochtones, ainsi que l'élaboration d'un fonds d'affectation spéciale d'un million de dollars pour appuyer les bénéficiaires autochtones dans tous les programmes du Ministère, au besoin. Ces efforts sont louables et doivent se poursuivre dans le cadre plus large de la mise en œuvre de la [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) à ECCC.

Évaluation des risques des propositions présentées par des demandeurs autochtones. Le modèle d'évaluation des risques au niveau du projet est un élément clé de l'approche axée sur les risques de l'administration des S et C et sert à déterminer les exigences financières et les exigences en matière de rapports. Un modèle standard d'évaluation des risques a été conçu pour tous les types d'ententes de S et C et est utilisé pour évaluer les projets proposés en fonction de 10 éléments de risque tels que la capacité de gestion, la capacité financière, la capacité de gestion de projet, le calendrier du projet, la capacité de mesurer les résultats et l'historique de mise en œuvre des projets par le bénéficiaire. Le fait d'avoir un modèle pour toutes les évaluations peut ne pas convenir à tous les types d'ententes et peut avoir une incidence sur les demandeurs autochtones.

Notre examen des ententes financées en 2022-2023 a révélé une détermination disproportionnée de risque élevé pour les projets associés aux demandeurs autochtones. Près de la moitié (48 %) des propositions de demandeurs autochtones qui se rapportaient à l'annexe K ont été jugées à risque moyen. La cote de risque relativement élevée se traduit automatiquement par une augmentation des exigences de rapports et de surveillance dans les ententes finales et entraîne des coûts administratifs supplémentaires pour les bénéficiaires qui n'ont peut-être pas la capacité d'appuyer ces exigences. Il est possible d'examiner l'application du modèle de risque en ce qui concerne les ententes avec les partenaires et les communautés autochtones.

Utilisation de l'annexe K. L'annexe K de la Politique sur les paiements de transfert offre des assouplissements financiers aux bénéficiaires autochtones. Par conséquent, les gestionnaires de programme ont le pouvoir discrétionnaire d'envisager trois approches de financement de contributions supplémentaires pour les transferts aux bénéficiaires autochtones. Il s'agit notamment du financement par contributions fixes, contributions flexibles et transfert global. À l'heure actuelle, le Ministère utilise des méthodes de contribution fixes et souples.

Nous avons observé que l'utilisation des assouplissements de l'annexe K a augmenté au fil du temps. Elles sont utilisées par de nombreuses directions générales comme valeur par défaut lors de la préparation d'ententes avec des bénéficiaires autochtones. Le Centre d'expertise des S et C a rédigé des lignes directrices à l'appui de l'utilisation de l'annexe K, mais le document a été abrogé. À ce titre, il n'existe actuellement aucune orientation centrale à ce sujet. Par conséquent, certaines directions générales sont en train de rédiger leur propre document de référence. Par conséquent, au moment de l'audit, l'utilisation de l'annexe K variait partout à ECCC, ce qui peut

donner lieu à différentes applications de clauses des souplesses prévues. Elles présentent également un environnement inégal pour les bénéficiaires autochtones qui cherchent à obtenir des fonds d'ECCC et d'autres ministères pour faire progresser leurs initiatives en matière de changements climatiques et d'environnement. L'application uniforme de l'annexe K dans l'ensemble du ministère est un facteur clé de succès important dans la collaboration avec les partenaires et les communautés autochtones.

Recommandation 4

Dans le contexte d'une approche stratégique élargie et fondée sur une vision et une stratégie commune, le Ministère devrait examiner et normaliser les processus, les outils, les directives et la formation nécessaires à l'appui de la prestation des S et C tout au long de leur cycle de vie, en adoptant des principes organisationnels pour soutenir l'efficacité et la cohérence, et permettre une prestation axée sur les bénéficiaires. Ceci comprend :

- Renforcer les processus relatifs à l'élaboration et à l'administration de S et C, selon une approche axée sur le risque, en mettant l'accent sur les valeurs fondamentales de la responsabilisation, de la transparence, de la saine gestion financière et de l'intendance des fonds publics (y compris l'optimisation des ressources), et en tenant compte de l'engagement du Ministère à l'égard de la réconciliation avec nos partenaires autochtones;
- Renforcer l'approche ministérielle actuelle en matière de formation afin d'aider les divers intervenants dans la prestation des S et C. Déterminer s'il faut adopter une approche stratégique ministérielle qui comprend des éléments de formation obligatoires.

Réponse de la direction

La direction convient qu'un examen et une normalisation des processus, des outils, des orientations et de la formation sont nécessaires pour permettre une approche d'entreprise efficace et cohérente, fondée sur le risque, pour la mise en œuvre d'une approche des S et C axée sur les bénéficiaires et basée sur les principes et les valeurs fondamentales de l'entreprise. La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les sous-ministres adjoints des programmes et les directeurs généraux régionaux, élaboreront des processus, des outils et des orientations normalisés pour soutenir une approche d'entreprise de la gestion des S et C.

Les mesures devraient refléter l'engagement du Ministère à l'égard de la vérité et de la réconciliation avec les peuples autochtones tout au long de l'examen et de l'élaboration de processus, d'outils et de directives pour appuyer l'harmonisation avec la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies.

5 Gestion financière et contrôles internes

Constatations : Les directions générales de programmes ont adapté les outils et les processus de gestion financière à leurs besoins opérationnels, et elles ont cherché à simplifier leurs processus à utiliser pour les bénéficiaires. Par conséquent, il y a des incohérences dans les

pratiques d'intendance et de gestion financière à l'échelle ministérielle. Une opportunité existe d'entreprendre une évaluation ministérielle des pratiques de gestion financière des S et C afin de s'assurer qu'elles sont fondées sur le risque et adaptées à l'ampleur et à la complexité du portefeuille existant de S et C.

Le Ministère a mis en place un système de contrôle interne en matière de rapports financiers qui comprend des contrôles de l'administration des S et C. L'audit a permis de constater des cas où les contrôles de S et C ne fonctionnaient pas comme prévu. Il existe des possibilités d'amélioration pour évaluer les contrôles existants des S et C en place et revoir les descriptifs des contrôles pour s'assurer qu'ils reflètent les processus et les contrôles en place. Il y a également une opportunité d'amélioration pour renforcer les contrôles essentiels qui atténuent les risques de fraude possibles, comme le cadre d'audit des bénéficiaires et la mise en œuvre d'un processus d'évaluation des conflits d'intérêts en particulier pour les administrateurs des S et C.

Ce que nous avons examiné

L'audit a évalué si un système exhaustif de gestion financière pour les S et C est en place, qui comprend une approche axée sur le risque de la gestion financière au début des ententes, et des contrôles tout au long du cycle de vie de l'entente qui fonctionnent efficacement pour assurer l'intendance des fonds de S et C.

Ce que nous avons constaté

Les directions générales de programmes et plusieurs équipes de la DGSMF partagent la responsabilité de l'administration de la gestion financière des S et C. La dirigeante principale des finances est chargée de s'assurer qu'un système ministériel de contrôle interne de la gestion financière axé sur les risques est établi, surveillé et maintenu, ce qui comprend les S et C. L'augmentation importante du financement des S et C du Ministère a exercé des pressions sur l'approche de gestion financière ministérielle en matière de financement des programmes, qui aurait pu être bien adaptée à l'exécution de programmes à petite échelle. Le volume de nouveaux fonds destinés aux programmes et la vitesse à laquelle les fonds devaient être alloués ont accru les difficultés à gérer l'ampleur et la complexité des nouveaux fonds reçus.

Les ententes sont signées avec des bénéficiaires autochtones ou non autochtones, avec un particulier, avec une petite entité, avec une province ou un territoire, ou même avec une grande organisation internationale. Ces types de bénéficiaires ont tous des besoins, des ressources, des capacités administratives et de gestion de projet différents, etc. Nous avons constaté que le réglage des processus et des outils de gestion des ententes n'a pas suivi le rythme de l'expansion du portefeuille des S et C, la diversité des types de bénéficiaires, l'ampleur et la complexité des différents types d'ententes. Bien qu'il existe des outils et des directives, ils ne sont pas conçus de façon à soutenir une approche axée sur le risque de la gestion financière pendant le cycle de vie de l'entente de S et C.

Dans ce contexte, les directions générales de programmes ont adapté les outils et les processus de gestion financière à leurs besoins opérationnels, et elles ont cherché à simplifier leurs

processus à utiliser pour les bénéficiaires. Par conséquent, il y a des incohérences dans les pratiques d'intendance et de gestion financière à l'échelle ministérielle.

Nous notons également des cas où les contrôles financiers existants ne fonctionnaient pas comme prévu, et un examen exhaustif du système de contrôles internes sur les S et C n'a pas été effectué depuis 2016. Par conséquent, il reste encore du travail à faire dans ce domaine pour renforcer les pratiques et les contrôles d'intendance et de gestion financière.

Cette section présente des observations sur les incohérences des pratiques d'intendance et de gestion financière et les risques sous-jacents pour le Ministère si celles-ci ne sont pas atténuées de façon adéquate. Compte tenu du niveau de risque, il est important de prendre des mesures pour que le Ministère procède à une évaluation stratégique des niveaux de tolérance au risque et en s'appuyant sur les résultats, et de mettre à jour les outils de gestion financière et les contrôles internes qui appuient l'exécution des programmes.

Outils et processus de gestion financière

Évaluation des risques du projet. La réalisation d'évaluations des risques pour les projets proposés est un élément clé du cycle de vie des S et C, qui détermine le niveau des contrôles financiers à appliquer dans une entente, comme les exigences financières et les exigences en matière de rapports. L'évaluation des risques est une étape obligatoire que les gestionnaires de projet doivent franchir lorsqu'ils évaluent les propositions de projet.

Le Centre d'expertise sur les S et C a élaboré un modèle d'évaluation des risques, qui est le modèle ministériel standard unique que tous les gestionnaires de programme doivent remplir pour tous les types de projets, les bénéficiaires et les autorisations de financement. Il comprend dix (10) secteurs de risque et pondérations de risque prédéterminées par rapport auxquels les propositions de projet sont évaluées et cotées. L'information requise pour remplir le modèle porte sur la compréhension de la capacité financière et de gestion du bénéficiaire éventuel, ainsi que sur l'information fiable provenant du Ministère. Les exigences en matière de rapports concernant les ententes et les exigences financières (c.-à-d. les avances maximales de demande de paiement) sont fondées sur la cote de risque globale de la proposition de projet.

Nous avons été informés que l'information requise pour remplir le modèle de risque est souvent exigeante, et plusieurs gestionnaires de projet ont fait remarquer qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de directives et de formation sur la façon de remplir le modèle. De plus, certaines personnes interviewées ont fait remarquer qu'elles ne savaient pas si l'évaluation des risques est obligatoire pour certains bénéficiaires internationaux, certaines subventions et les quotes-parts. Par conséquent, la cote de risque globale prise en compte dans l'élaboration d'une entente est influencée par les connaissances du gestionnaire de projet sur la façon d'utiliser le modèle et l'information disponible pour l'appuyer dans son travail. Cela peut entraîner des incohérences, des inexactitudes et des iniquités dans la détermination du niveau de contrôle requis dans une entente.

Les gestionnaires de programme se sont dit préoccupés par l'incidence que des cotes de risque élevé pourraient avoir sur les bénéficiaires, en particulier les bénéficiaires autochtones. Ils ont noté que, pour les propositions jugées à risque élevé, les exigences de rapports peuvent avoir une

incidence sur la capacité des bénéficiaires de respecter leurs engagements en raison de contraintes de capacité.

Par conséquent, il y a un risque que les gestionnaires de programme n'appliquent pas le niveau de risque correct dans leurs évaluations. Par conséquent, des résultats de risque trop faibles, lorsqu'ils ne devraient pas l'être, augmentent le risque d'intendance inappropriée des fonds.

Cela est particulièrement important pour les propositions qui sont considérées comme étant à faible risque et dont la valeur est inférieure à 100 000 \$ parce qu'il n'y a pas de processus en place pour examiner ou contester les résultats de l'évaluation des risques. Compte tenu des constatations relatives aux niveaux de risque associés aux propositions des bénéficiaires autochtones et de l'approche possiblement incohérente à l'échelle du Ministère, il faut déterminer si tous les gestionnaires de programme qui ont rempli des modèles d'évaluation des risques devraient faire l'objet d'un deuxième niveau d'examen.

Quatre-vingt-quatorze (94) des 100 dossiers d'entente que nous avons examinés avaient rempli des modèles d'évaluation des risques. Aucune des propositions n'a été jugée comme étant à risque élevé et la plupart des modèles remplis n'avaient aucune documentation à l'appui de la cote de risque.

À l'été 2023, le CGSC a élargi son rôle afin d'ajouter une fonction de surveillance des investissements pour les projets jugés à risque élevé. À cet égard, le comité examine les propositions de plus de 100 000 \$ qui ont été jugées à risque moyen à élevé dans le cadre du processus décisionnel de sélection des projets. Il s'agit d'une bonne pratique de contrôle interne qui a été mise en place. Toutefois, pour que ce comité puisse exercer pleinement son rôle, il faut améliorer les processus qui mènent à la réalisation du modèle de façon à ce que les risques soient évalués uniformément à l'échelle ministérielle.

Mouvements de trésorerie. Les gestionnaires de programme doivent travailler avec les bénéficiaires pendant la phase de négociation de l'entente pour préparer un mouvement de trésorerie de projet qui comprend le financement de toutes les sources et leur allocation – y compris une ventilation détaillée de l'utilisation du financement de programme d'ECCC. Les gestionnaires de programme doivent surveiller le mouvement de trésorerie des bénéficiaires tout au long du cycle de vie de l'entente.

Nous avons constaté que des mouvements de trésorerie avaient été préparés et surveillés pour les 100 dossiers d'entente que nous avons examinés. Nous avons observé qu'il n'y a pas d'approche normalisée utilisée à l'échelle ministérielle et qu'aucune analyse critique ou fonction de surveillance n'est en place pour superviser cette partie du processus. Les gestionnaires de programme nous ont informés qu'ils s'appuient sur l'expérience et les conseils fournis par les CGF pour la classification de certains types de coûts. Un des risques associés à cette situation est que les frais généraux peuvent être répartis de façon incohérente dans les documents sur les mouvements de trésorerie et les rapports financiers pour l'ensemble des programmes.

Nous avons observé une opportunité d'amélioration de créer et de mettre en place des lignes directrices et des critères relatifs aux montants de référence et aux types de dépenses pour

chaque catégorie de coûts, par type de projets et de bénéficiaires, ainsi que des seuils au-delà desquels des approbations supplémentaires devraient être requises.

Processus d'examen des demandes de remboursement. Les bénéficiaires présentent des demandes de remboursement aux gestionnaires de programme en utilisant les formulaires de demande de paiement pour le remboursement des dépenses admissibles ou pour demander une avance.

Les gestionnaires responsables, dotés du pouvoir délégué approprié (article 34), examinent les demandes de remboursement des bénéficiaires pour s'assurer que les conditions de paiement sont remplies avant d'autoriser le paiement. Cet examen peut être appuyé par une revue initiale effectuée par un gestionnaire de projet qui connaît les modalités de l'entente, mais ce n'est pas une exigence du processus. Une fois le paiement autorisé, l'équipe des comptes créditeurs de la DGSMF suit un processus documenté pour effectuer le paiement conformément à l'article 33 de la [Loi sur la gestion des finances publiques](#). Récemment, des modifications ont été apportées au système afin de permettre aux gestionnaires responsables d'approuver les demandes de remboursement (article 34) directement dans le système financier.

L'examen de 100 dossiers d'entente a donné lieu aux observations suivantes concernant le processus d'examen des demandes de remboursement :

- Toutes les demandes avaient été vérifiées par un gestionnaire responsable (article 34). Toutefois, le processus de vérification des demandes de remboursement différait considérablement dans l'ensemble du Ministère. Dans certains cas, les gestionnaires de programme ont demandé des documents détaillés à l'appui de l'examen des demandes de remboursement (c.-à-d. des reçus ou des pièces justificatives des documents produits). Dans d'autres cas, les coûts n'ont été évalués que par rapport aux mouvements de trésorerie prévus – en fonction de catégories et de montants de dépenses. Les méthodes utilisées n'étaient pas uniformes et ne reposaient pas sur le risque, et existe une opportunité d'évaluer si une approche uniforme pourrait être adoptée partout au Ministère afin d'éventuellement réduire le fardeau administratif des gestionnaires de programme et des bénéficiaires.
- Tous les paiements pour les demandes de remboursement examinées par l'équipe d'audit ont été autorisés par les agents financiers des comptes créditeurs (article 33), selon la procédure documentée de vérification des demandes de paiement fournies par les comptes créditeurs. L'équipe d'audit a constaté deux (2) cas de demandes où les pièces justificatives requises n'étaient pas disponibles. Nous avons également observé plusieurs autres erreurs administratives mineures dans les demandes de remboursement versées, notamment la numérotation des demandes et l'identification des détails financiers.
- Certains gestionnaires de programme nous ont informés qu'afin d'offrir un meilleur service aux bénéficiaires (c.-à-d. ceux qui ont une capacité administrative et une capacité de production de rapports moindres), ils aident ceux-ci à remplir les formulaires de demande de remboursement avant d'obtenir leur signature. Cela se fait habituellement en tenant compte des données selon les états des mouvements de trésorerie, et non en vérifiant la documentation relative aux dépenses. Bien que cette façon de faire puisse être utile pour

les bénéficiaires, elle présente un risque pour le Ministère en ce qui concerne le paiement à l'appui des demandes de remboursement qui ne sont pas vérifiées.

À la lumière de ces observations, il y a une opportunité d'amélioration à renforcer le processus d'examen et de paiement des demandes de remboursement et de mettre à jour les contrôles internes connexes afin d'appuyer le fonctionnement efficace du système de contrôles financiers sur le financement des programmes.

Surveillance continue et rapports sur les ententes. Une fois qu'une entente est en place, les gestionnaires de projet et les gestionnaires responsables doivent surveiller l'entente de façon continue tout au long de la durée de l'entente. Il s'agit d'un contrôle interne clé à l'appui de l'intendance et de la gestion financière.

Les gestionnaires de programme déterminent les exigences de rapports des bénéficiaires en fonction des résultats de l'évaluation des risques. Les évaluations des risques déterminent le nombre de rapports que le bénéficiaire devra présenter, et leur échéancier, et le nombre de fois au cours de l'année où le gestionnaire de projet devra communiquer avec le bénéficiaire pour déterminer l'état d'avancement du projet. Le calendrier de présentation des rapports varie, allant d'une vérification trimestrielle à un rapport de projet annuel ou final. Les bénéficiaires doivent fournir le rapport final du projet dans les 30 jours suivant la fin de l'entente. Les paiements finaux aux bénéficiaires ne peuvent être versés qu'après la réception d'un rapport final de projet.

Les attentes quant à la réalisation de la surveillance continue, hormis le rapport final, ne sont pas bien définies ou documentées : chaque direction générale responsable de programmes traite le processus différemment et les attentes peuvent varier selon le type d'entente. D'après les entrevues avec les gestionnaires de programme et l'examen d'un échantillon de documents, les rapports trimestriels et les vérifications trimestrielles ne sont pas systématiquement effectués pendant la première année d'une entente, surtout lorsqu'une entente est signée autour ou après la date limite d'un rapport trimestriel. Les directions générales de programmes exercent leur pouvoir discrétionnaire au niveau du responsable ou du gestionnaire de projet pour déterminer quand appliquer ces contrôles de surveillance continue et de rapports.

Notre examen de 100 ententes a révélé plusieurs incohérences dans les contrôles internes de surveillance continue :

- Les exigences en matière de surveillance continue étaient respectées dans soixante-douze (72) ententes que nous avons examinées.
- Pour 10 ententes, principalement liées aux subventions et à certaines ententes internationales, il n'y avait aucune preuve disponible concernant le suivi en cours.
- Pour trois ententes, la date de paiement final était antérieure à la date figurant dans le rapport final du projet au dossier.
- Pour 27 ententes, aucune preuve n'a été fournie pour démontrer qu'un examen a été effectué sur les rapports annuels et finaux du projet.
- Toutes les ententes ne comportent pas de dispositions juridiques stipulant que le paiement

final ne sera effectué qu'après la réception du rapport final du projet.

- Aucun des dossiers n'avait la preuve qu'un rapport final de projet avait été examiné par le gestionnaire responsable (article 34). Toutefois, il y avait des preuves que les gestionnaires de projet avaient examiné les rapports. Il faut donc soit mieux communiquer aux gestionnaires responsables sur leurs responsabilités et les former à cet égard, soit modifier le contrôle interne pour déléguer l'examen du rapport final aux gestionnaires de programme.

Les incohérences observées font ressortir la nécessité d'examiner la mise en œuvre des attentes en matière de surveillance continue et des contrôles internes connexes afin de permettre au système de contrôles financiers de fonctionner comme prévu.

Contrôles internes

Contrôles internes en matière de rapports financiers et de gestion financière (CIRF/CIGF).

Conformément aux exigences de la [Politique sur la gestion financière](#) du Conseil du Trésor, le Ministère dispose d'un système de contrôles internes en matière de rapports financiers (CIRF). Les CIRF comprennent un ensemble de mesures et d'activités qui permettent aux cadres supérieurs et aux utilisateurs des états financiers d'avoir une assurance raisonnable de leur exactitude et de leur exhaustivité. La Division des politiques, des systèmes et des contrôles financiers au sein de la DGSMF est chargée de maintenir et de surveiller le système de CIRF.

Les CIRF comprennent plus d'une douzaine de processus opérationnels – l'un des plus importants est pour l'administration des S et C. En 2016, les responsables ministériels ont cartographié les processus opérationnels de S et C et ont conçu, mis en œuvre et testé l'efficacité opérationnelle de trente-deux (32) grands contrôles généraux de S et C. Les contrôles de S et C vont de contrôles granulaires au niveau transactionnel, comme la conformité aux articles 32, 33 et 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, à des contrôles généraux liés à l'établissement de formation, de politiques et d'un programme d'audit des bénéficiaires.

Les CIRF disposent d'un programme de surveillance continue qui comprend des évaluations détaillées des risques des contrôles internes qui doivent être effectués tous les trois à cinq ans, ainsi que des analyses environnementales annuelles. Les évaluations sont conçues pour évaluer la probabilité que les risques se concrétisent et la façon dont ils peuvent avoir une incidence sur la gestion financière et les rapports. Une surveillance continue est essentielle pour continuellement évaluer l'efficacité des contrôles en place dans les principaux secteurs d'activité. La dernière évaluation complète du risque des contrôles internes du Ministère a été effectuée en 2019-2020. Nous avons observé que la description et les contrôles internes du processus de S et C n'ont pas fait l'objet d'un examen et d'une évaluation complets par la fonction des CIRF depuis 2016 et que la prochaine évaluation prévue se fera en 2025-2026. Nous avons toutefois noté que la fonction de CIRF a été informée des mises à jour des flux de travail des processus liés aux subventions et contributions, et qu'elle prévoit les examiner dans le cadre du prochain exercice d'évaluation. Ce travail est important pour s'assurer que les contrôles continuent de refléter l'éventail des programmes de S et C gérés par le Ministère, et il sera essentiel à l'avancement des différents types de programmes qui continuent de croître.

Dans le cadre de l'audit, nous avons testé certains contrôles de S et C, sur la base de la version la plus récente (mai 2016) de la carte des processus et de la matrice de contrôle. Nous avons décelé plusieurs cas où les contrôles n'ont pas fonctionné efficacement. Il s'agissait notamment de l'utilisation des créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE), du traitement des demandes et de la surveillance continue. Il convient de noter que les contrôles testés comprenaient certaines directives du Conseil du Trésor qui ne sont plus en vigueur, un programme d'audit des bénéficiaires qui n'a pas été entièrement mis en œuvre, et des processus de planification et des pouvoirs délégués qui ont beaucoup changé depuis 2016.

À la lumière de ces constatations, il y a des opportunités d'amélioration pour examiner et mettre à jour la description des contrôles des processus de S et C pour s'assurer qu'elle reflète les processus et les contrôles existants. Il y a aussi des opportunités d'examiner la fréquence des protocoles de surveillance en cours pour les contrôles internes de S et C.

Avances de fonds. Les bénéficiaires peuvent demander une ou plusieurs avances jusqu'à concurrence d'une limite prescrite au cours d'un exercice. Les ententes de financement prévoient des avances en pourcentage (habituellement de 80 % à 90 %) du montant total prévu pour cet exercice. Les directives du Conseil du Trésor stipulent que les avances doivent être offertes de façon exceptionnelle et que la justification doit être bien documentée. Les lignes directrices ministérielles stipulent que les avances doivent être fondées sur les besoins et être étayées par un état des mouvements de trésorerie. Les lignes directrices relatives aux S et C d'ECCC ne fournissent pas d'attentes claires quant à la nécessité de documenter la justification.

Quarante-quatre (44) des dossiers que nous avons examinés avaient fait l'objet de demandes d'avances approuvées en 2022-2023. Aucun des dossiers n'avait de justification documentée. Nous avons appris que certaines directions générales ont utilisé ce mécanisme financier pour réduire les écarts de financement à la fin d'un exercice. Cela augmente le risque que les avances ne soient pas présentées de façon inappropriée comme une dépense. Il est possible d'examiner et de clarifier les attentes lorsqu'on utilise ce mécanisme financier pour s'assurer que les pratiques et les contrôles financiers du Ministère sont conformes à la politique et à l'orientation du Conseil du Trésor.

Gestion financière de fin d'exercice (CAFE). Le CAFE est un instrument financier utilisé pour s'assurer que les passifs existant à la fin de l'exercice pour les travaux exécutés, les biens reçus et les services rendus, les paiements de transfert et d'autres éléments sont inscrits dans les comptes et les états financiers du gouvernement du Canada au cours du bon exercice financier. Pour reconnaître un CAFE, les ministères doivent se conformer à la [Directive sur les normes comptables : GC 5100 Créditeurs à la fin de l'exercice](#).

De nombreuses ententes de contribution ont un échéancier qui se termine par le 31 mars d'un exercice donné. Il peut y avoir des cas où les activités de projet se sont terminées dans les délais prévus, mais les rapports financiers requis et la facture finale connexe ne seront pas reçus avant la fin de l'exercice. Les CAFE sont alors mis en place pour mettre de côté les fonds de l'exercice approprié afin de faire le paiement une fois les factures soumises. Une valeur de CAFE doit être égale aux coûts admissibles en souffrance engagés au cours de l'exercice approprié. Les CAFE

peuvent être reportés d'un exercice à l'autre jusqu'à ce qu'ils cessent d'exister. Si les fonds ne sont pas dépensés en CAFE, ils sont versés au Trésor et sont échus.

L'audit a permis de constater que les CAFE sont l'un des principaux mécanismes de gestion du financement des S et C à la fin de l'exercice, qui n'avaient pas été dépensés conformément aux mouvements de trésorerie prévus. La directive GC 5100 exige que, dans ce cas, la décision d'utiliser un CAFE soit déterminée en fonction d'une demande de remboursement ou en fonction d'une estimation accompagnée de la documentation à l'appui soumise par le bénéficiaire. Au moment de l'audit, aucune ligne directrice ministérielle officielle n'était en place pour définir les paramètres relatifs à la documentation à l'appui dans le contexte des S et C. Les personnes interviewées nous ont dit que les directions générales de programmes utilisent les CAFE en fonction de leur interprétation selon quand ce mécanisme est le plus approprié pour gérer les fonds. Elles ont également noté qu'aucune directive précise n'était en place pour les gestionnaires de programme sur la marche à suivre à la fin de l'année pour régler le problème du financement non dépensé.

Cinquante-quatre (54) CAFE ont été créés dans 100 dossiers d'entente que nous avons examinés. Nous avons observé ce qui suit :

- La justification de l'utilisation de CAFE se limitait dans la plupart des cas à une attestation du gestionnaire responsable sans pièces justificatives.
- Certaines ententes sont signées vers la fin de l'année, ce qui laisse peu de temps aux bénéficiaires pour obtenir les résultats escomptés, présenter des demandes de remboursement et s'attendre à ce que ces demandes soient réglées. Nous avons trouvé cinq (5) ententes qui ont été signées en mars à la fin de l'exercice financier et dont les CAFE représentaient l'ensemble des années de financement. L'une des cinq ententes consistait en un projet d'une durée d'un an, et les CAFE représentaient la valeur totale de l'entente de financement.
- Une fois qu'ils ont été mis dans un CAFE, les fonds ne peuvent généralement pas être reportés à un autre exercice. Toutefois, si un bénéficiaire dépense moins que le montant engagé dans le CAFE, les fonds excédentaires peuvent être réaffectés pour faire face aux pressions budgétaires et éviter des écarts au cours du même programme et du même exercice. Nous avons observé quatre (4) cas dans l'échantillon où cela s'est produit.
- Onze (11) CAFE étaient encore en suspens au moment de l'audit, faisant partie des 22 millions de dollars de fonds de S et C que le Ministère avait en CAFE, à l'exclusion du FEFEC, en septembre 2023. Le FEFEC, compté séparément, avait plus de 190 millions de dollars en CAFE ou 10% de la valeur totale du programme.

L'utilisation des CAFE est un instrument financier important qui appuie une gestion financière efficace des S et C. Toutefois, leur utilisation peut aussi entraîner des fonds inutilisés bien après la fin d'un exercice au cours duquel ils ont été versés au Trésor, ce qui représente par conséquent des occasions perdues de verser des fonds à un bénéficiaire. De plus, si le montant indiqué dans le CAFE est supérieur ou inférieur au montant réel dépensé, il peut représenter de façon erronée le passif du Ministère pour cet exercice-là.

Contrôles liés à l'atténuation des risques de fraude potentiels

Un cadre solide de gestion des risques de fraude est important pour soutenir une saine gestion financière des S et C. Les directions générales de programmes et plusieurs équipes de la DGSMF ont d'importants rôles à jouer pour atténuer les risques de fraude.

Conflits d'intérêt. La divulgation de conflits d'intérêts potentiels – réels ou perçus – est un contrôle clé lié à l'atténuation des risques de fraude potentiels. Bien que le Ministère exige des employés qu'ils documentent les conflits d'intérêts potentiels dans le cadre du programme de valeurs et d'éthique, il n'existe pas de processus normalisé en matière d'administration des S et C pour s'assurer que les conflits d'intérêts éventuels sont examinés avant l'attribution des projets à un gestionnaire de projet ou à un gestionnaire responsable. Étant donné que certains gestionnaires de projet administrent plus de 50 ententes individuelles, il s'agit d'un contrôle important qui réduit au minimum le risque de fraude. Ce risque est accru dans les contributions dirigées, lorsqu'il n'y a pas de processus officiel d'examen technique ou administratif des propositions par un comité. Par conséquent, il est possible d'officialiser les processus de conflits d'intérêts au début des ententes et lorsque des gestionnaires de projet ou des gestionnaires responsables sont affectés à des projets.

L'examen du CGSC a également permis de déterminer la nécessité d'explorer la mise en œuvre d'un processus d'attestation des conflits d'intérêts pour tous les employés participant à l'examen des S et C. Le Ministère prévoit entreprendre un exercice d'analyse comparative afin d'orienter son intégration dans le cadre du processus des S et C. Ceci était signalé comme étant en cours au moment de l'audit. Il faudrait envisager de mettre en œuvre le processus d'attestation à la fois au début d'une entente et lorsqu'un gestionnaire de projet est réaffecté à une entente permanente.

Cadre d'audit des bénéficiaires. Les audits des bénéficiaires constituent un contrôle important dans la gestion des ententes et sont un outil pour évaluer et rapprocher les renseignements sur les dépenses et les demandes de remboursement qui peuvent mener à l'identification de signaux d'alarme de fraude. L'exécution des audits des bénéficiaires est considérée comme un contrôle général majeur dans les contrôles internes du Ministère sur les rapports financiers relatifs à l'administration des S et C.

À ce jour, une direction générale responsable de programmes a effectué des audits des bénéficiaires en fonction de son propre cadre qui comprenait des seuils et des processus. Cela a été fait avant l'élaboration du cadre d'audit des bénéficiaires du Ministère.

Le Ministère a mis en œuvre un cadre d'audit des bénéficiaires. Le Centre d'expertise sur les S et C est responsable du cadre et de la surveillance des audits des bénéficiaires. Les audits des bénéficiaires conformes au cadre n'ont été entrepris que récemment. Aux termes du cadre, des échantillons d'une petite sélection de projets sont cernés chaque année. Comme nous l'avons vu précédemment, il se peut que le recours aux résultats des modèles de risque ne constitue pas une base appropriée pour sélectionner ces échantillons.

De plus, le cadre d'audit des bénéficiaires ne contient pas de lignes directrices sur la tolérance au risque et l'approche du Ministère en cas d'erreurs ou d'actes répréhensibles. Il impose également

une responsabilité importante aux directions générales pour recouvrer les fonds si des erreurs surviennent ou si des actes répréhensibles sont fondés. Le cadre ne contient aucune disposition visant à aider les directions générales à effectuer ce travail, ce qui accroît la pression sur les responsables de programmes qui administrent souvent plusieurs ententes.

Recommandation 5

La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les directions générales de programmes, devrait examiner et mettre à jour les contrôles internes qui appuient l'atténuation des risques associés à la prestation des S et C et reflètent la portée et l'ampleur de l'environnement actuel des S et C. Ceci comprend :

- Renforcer les pratiques et les processus financiers relatifs aux processus de mouvement de trésorerie, au processus d'examen des demandes de remboursement et à l'utilisation des avances et des crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE).
- Renforcer les contrôles ministériels sur les conflits d'intérêts à l'appui de l'exécution du programme de S et C, afin d'atténuer le risque de fraude.
- Examiner et mettre à jour le cadre d'audit des bénéficiaires afin d'établir les rôles et les responsabilités liés aux mécanismes de règlement des différends et aux processus de recouvrement.

Réponse de la direction

La direction convient que le renforcement des contrôles internes ainsi que des pratiques et processus financiers relatifs aux S et C est nécessaire pour soutenir une approche efficace fondée sur le risque dans la mise en œuvre des programmes de S et C. La sous-ministre adjointe et Dirigeante principale des finances, DGSMF, en collaboration avec les sous-ministres adjoints des programmes et les directeurs généraux régionaux, examineront les pratiques financières des S et C et les contrôles internes connexes afin d'évaluer leur adéquation et leur rigueur pour assurer une gestion financière saine et une bonne administration des fonds publics.

6 Formation

Constatations : Il existe au Ministère divers moyens de former le personnel chargé de l'administration des S et C, mais la formation n'est pas obligatoire et ne suit pas une approche centralisée et coordonnée. Il y a une opportunité d'examiner l'approche globale de la prestation de la formation dans une perspective ministérielle élargie, y compris la nécessité d'une stratégie de formation plus large qui reflète les besoins et la contribution de tous les intervenants.

Ce que nous avons examiné

L'audit a permis d'évaluer si la formation sur les S et C est disponible pour aider le personnel d'ECCC à s'acquitter de ses rôles et responsabilités.

Ce que nous avons constaté

L'administration du financement des S et C est complexe et la formation est essentielle pour aider les responsables du programme à s'acquitter de leurs rôles et responsabilités tout au long du cycle de vie des S et C. Le Centre d'expertise sur les S et C est responsable de l'élaboration et de la prestation de la formation sur les S et C pour tout le personnel. Au moment de l'audit, la formation sur les S et C n'était pas obligatoire et n'était pas gérée de façon centralisée et coordonnée. Diverses méthodes ont été utilisées pour appuyer la formation du personnel sur l'administration des S et C.

- En 2022, le Centre d'expertise sur les S et C a lancé un programme de formation préliminaire qui fournit un aperçu de haut niveau des systèmes, outils et modèles de gestion de l'information, et du cycle de vie de l'entente. Cette formation est volontaire et non obligatoire.
- L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) offre un cours en ligne sur les notions de base sur les paiements de transfert (COR217), qui est un aperçu de haut niveau de l'utilisation des S et C par le gouvernement du Canada.
- Les CGF offrent des séances de formation aux responsables de la direction générale sur leurs rôles et responsabilités.
- Les directions générales de programmes ont mis en place de nombreux programmes de mentorat officiel et informel et des programmes de formation en cours d'emploi pour appuyer la formation du personnel.

Nous avons constaté des lacunes dans la formation disponible sur des sujets précis tels que les modalités, les autorisations, l'engagement des dépenses, les normes de service et les spécifications et exigences des ententes.

En général, à partir des entrevues menées auprès des administrateurs de S et C, la nécessité d'une formation et d'une orientation complètes pour s'acquitter efficacement de leurs rôles et de leurs responsabilités est apparue comme un thème émergent.

L'approche décentralisée et non coordonnée de l'élaboration et de la diffusion de la formation sur les S et C est partiellement reflétée par l'absence de processus et d'outils normalisés, comme il est indiqué dans les sections précédentes. De plus, l'approche ministérielle en matière de formation sur l'administration des S et C n'est pas appuyée par une stratégie globale qui reflète tous les besoins et l'ensemble de la contribution des intervenants, et il n'y a pas d'exigences obligatoires en matière de formation pour les personnes qui administrent les paiements de transfert.

Il y a des possibilités d'examiner la formation actuelle offerte au personnel qui administre les S et C afin de déterminer s'il faut adopter une approche ministérielle stratégique qui comprend des éléments de formation obligatoires, afin de réduire les risques de mettre en œuvre des processus et des approches incohérentes à l'administration des S et C, ce qui pourrait avoir une incidence sur tous les aspects du cycle de vie de l'entente.

Conclusion

L'augmentation du financement des S et C depuis 2016 et le passage d'un ministère chargé de l'exécution de programmes de S et C de petite taille à des programmes de grande envergure ont mis à rude épreuve les ressources, l'infrastructure et les processus opérationnels existants.

Les fondements structurels et stratégiques nécessaires à l'appui du modèle d'exécution du programme – tels que la gouvernance, les processus, les systèmes, le cadre de conformité, la formation et le renforcement des capacités – ont été élaborés et évolués de façon organique et ne se sont pas adaptés de manière à soutenir efficacement l'ampleur et la complexité du nombre actuel de programmes exécutés et la variété des bénéficiaires qui utilisent le financement.

Le contexte actuel révèle une approche décentralisée à l'égard de l'exécution des programmes dans les directions générales et les programmes, des technologies de l'information et des systèmes d'information décentralisés pour administrer le financement des S et C, ainsi que des approches de gestion financière qui ne soutiennent pas pleinement les besoins divers des bénéficiaires et l'efficacité de l'exécution des programmes.

Des possibilités d'amélioration pour chacun de ces domaines ont été cernées et présentées dans le présent rapport. L'interdépendance de chaque élément a une incidence sur la façon dont l'écosystème d'exécution des programmes est façonné dans son ensemble, et les améliorations dans un domaine touchent tous les autres. Toutefois, une vision unifiée, des efforts concertés et une approche ministérielle stratégique en matière d'administration des S et C et d'exécution des programmes qui comprend la mise en œuvre d'une solution de gestion des S et C d'entreprise reliée au système financier sont nécessaires pour apporter des améliorations et permettre au Ministère de faire les progrès nécessaires à cet égard.

Annexe A : Champs d'enquête et critères

Les critères suivants ont été établis pour répondre à l'objectif de l'audit.

Afin d'assurer un niveau d'assurance approprié pour atteindre l'objectif de l'audit, une évaluation des risques a été effectuée et les critères suivants ont été élaborés.

Critères d'audit
ECCC a mis en place un système de gouvernance et de surveillance pour permettre l'administration efficace des S et C, comme le portefeuille continue d'évoluer pour répondre aux changements climatiques.
1.1 Le Ministère a défini, documenté et clairement communiqué les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des intervenants ministériels dans l'administration des S et C, y compris le Centre d'expertise sur les S et C, les CIRF et les comptes créditeurs au sein de la DGSMF, des directions générales de programmes et du CGSC.
1.2 Le Ministère a en place les processus pour s'adapter aux défis du portefeuille en évolution des S et C d'ECCC et atteindre les résultats ministériels.
ECCC dispose d'outils et de pratiques efficaces pour appuyer la prestation des S et C.
2.1 ECCC cerne, évalue et communique les principaux risques pour les projets et les programmes de S et C, et y répond, afin d'appuyer la prise de décisions et l'intendance des fonds publics.
2.2 Des mécanismes de mobilisation sont en place pour permettre la collaboration entre les directions générales et les programmes au sein d'ECCC à l'appui de l'administration des S et C.
2.3 Les systèmes de TI et les pratiques de gestion de l'information en place permettent d'obtenir de l'information exacte, accessible et opportune pour appuyer la prise de décisions et les rapports tout au long du cycle de vie des projets et des programmes de S et C, et pour tout le portefeuille de S et C d'ECCC.
Un système de contrôles internes est en place, y compris des contrôles financiers et des contrôles antifraudes, qui fonctionnent efficacement pour assurer l'intendance des fonds de S et C.
3.1 Le système de contrôle financier au sein du Ministère fonctionne efficacement, avec un examen et une surveillance appropriée, pour assurer l'intendance des fonds de S et C conformément à la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> et aux politiques connexes du Conseil du Trésor.

Annexe B : Méthode d'échantillonnage de l'audit

Dans le cadre de l'audit, l'équipe d'audit a sélectionné et examiné un échantillon de 100 ententes de S et C qui avaient dépensé des fonds au cours de l'exercice 2022-2023. L'échantillon a été choisi à partir de la base de données du Centre d'expertise sur les S et C pour l'exercice 2022-2023 et représente un scénario ponctuel des ententes de S et C du Ministère.

Au moment de la sélection de l'échantillon, l'équipe d'audit a retiré les ententes de S et C de la population totale pour lesquelles des fonds avaient été dépensés sous le code de fonds de l'Agence canadienne de l'eau en raison d'incertitudes entourant le financement du programme. Par conséquent, la population des ententes de S et C pour lesquelles l'échantillon choisi par l'équipe d'audit était de 1 708.

L'échantillon a été sélectionné à l'aide d'une combinaison d'échantillonnage discrétionnaire et d'échantillonnage aléatoire. Pour examiner de nombreux projets pour chacune des huit directions générales de programmes qui ont conclu des ententes de S et C au cours de l'exercice 2022-2023, les données sur la population ont été stratifiées dans toutes les directions générales de programmes.

La technique d'échantillonnage aléatoire consistait à attribuer à chaque entente de S et C de la population un nombre aléatoire et à sélectionner les projets ayant la valeur numérique la plus faible. L'équipe d'audit a complété la sélection aléatoire en incluant des techniques d'échantillonnage discrétionnaire pour saisir un échantillon représentatif de l'ensemble du portefeuille de S et C du Ministère.

Il s'agissait notamment des ententes de S et C choisies pour les essais en fonction des régions du Ministère, des types de paiements de transfert, des programmes de financement, des montants de petite ou moyenne valeur, des types de bénéficiaires et de l'utilisation des assouplissements de l'annexe K. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'ententes choisies par direction générale et l'importance relative du financement des activités de S et C de la direction générale pour l'exercice 2022-2023.

Direction générale	Nombre d'ententes par direction générale	Nombre d'ententes examinées	Financement des S et C pour 2022-2023*	Importance des ententes examinées (par rapport au financement des S et C pour 2022-2023*)
Direction générale des changements climatiques	56	15	23,8 M\$	47,9 %
Service canadien de la faune	1 037	30	318,3 M\$	14,2 %
Direction générale de la protection de l'environnement	67	10	10 M\$	20,0 %
Direction générale des affaires internationales	28	5	51,6 M\$	14,9 %

Service météorologique du Canada	47	5	4,4 M\$	27,3 %
Direction générale des affaires publiques et des communications	7	2	1,3 M\$	76,9 %
Direction générale de la politique stratégique**	408	18	60,9 M\$	5,9 %
Direction générale de la science et de la technologie**	158	15	23,8 M\$	26,1 %
Total	1 808	100	498,6	15,9 %

*Exclut les ententes qui n'ont pas dépensé le financement des S et C au cours de l'exercice 2022-2023 et le financement des S et C pour l'Agence canadienne de l'eau / **comprend les ententes du Fonds pour dommages à l'environnement

Annexe C : Aperçu du cycle de vie des S et C

Guide de subventions et contributions à ECCC

Section 6 : Aperçu du cycle de vie des S&C

