



Audit des autorités des subventions spéciales utilisées pour fournir des fonds COVID-19 aux territoires

Rapport d'audit interne

Décembre 2020

Préparé par :
Direction générale des services de vérification et d'assurance

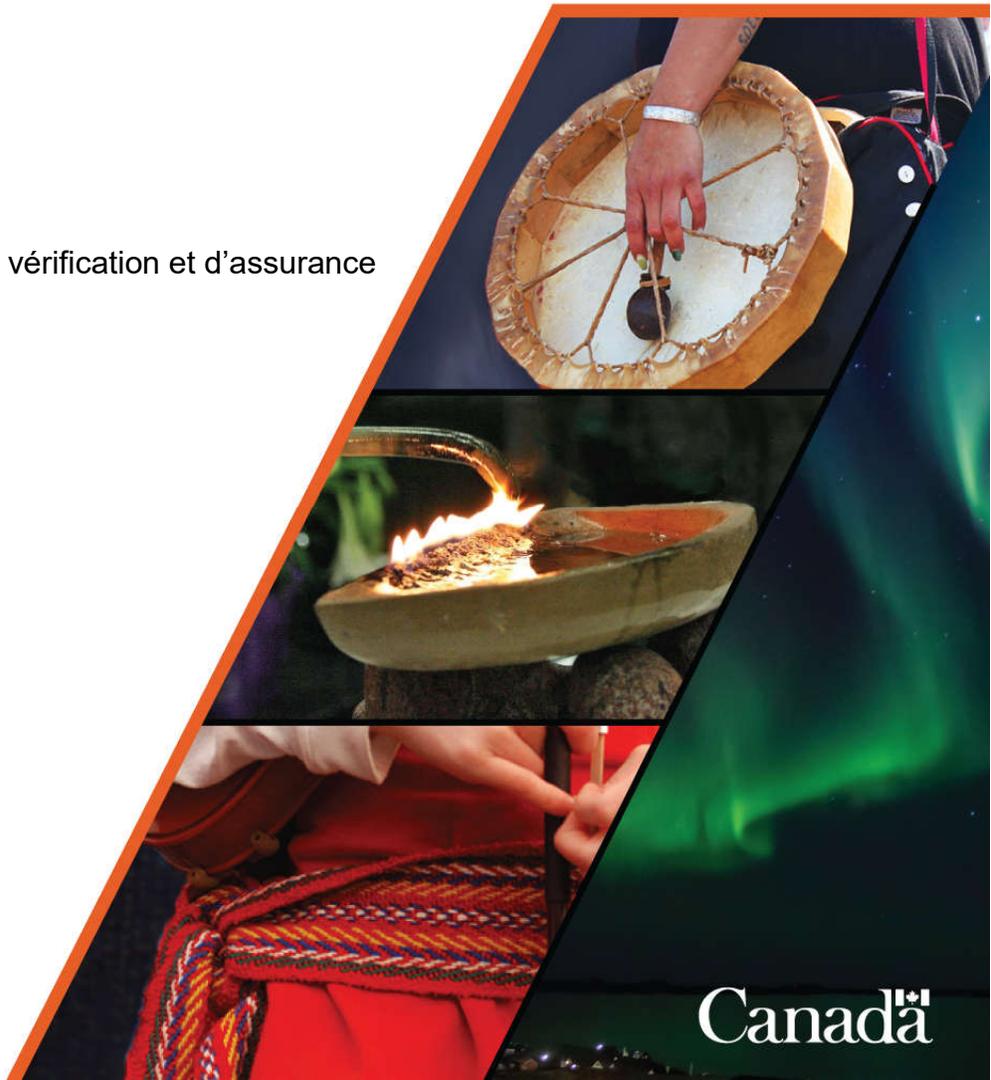


TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	II
SOMMAIRE	III
1. CONTEXTE	1
2. À PROPOS DE L'AUDIT	1
2.1 Pertinence	1
2.2 Objectif de l'audit	1
2.3 Portée de l'audit.....	2
2.4 Approche et méthodologie de l'audit	2
3. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	2
3.1 Demande de financement hors cycle	2
3.2 Modifications des modalités du programme	3
3.3 Élaboration de l'entente de subvention	5
4. CONCLUSION	6
5. PLAN D'ACTION DE GESTION	7
APPENDICE A : CRITÈRES D'AUDIT	8



ACRONYMES

DPFRE	Dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution
OAN	Organisation des affaires du Nord
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
SCPT	Services consultatifs sur les paiements de transfert
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor



SOMMAIRE

Contexte

Le 14 avril 2020, le gouvernement du Canada a annoncé de nouvelles initiatives pour soutenir les gouvernements territoriaux dans leur riposte à la pandémie de COVID-19 de 2020. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) a reçu un financement total de 89,9 millions de dollars pour répondre aux besoins immédiats en matière de santé, d'économie et de transport dans le Nord :

- Une somme de 72,6 millions de dollars aux gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour soutenir leurs préparatifs et leur intervention en matière de santé et de services sociaux dans le cadre de la COVID-19; et
- Une somme de 17,3 millions de dollars aux gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour soutenir les transporteurs aériens du Nord.

Pertinence

L'Audit des autorités des subventions spéciales utilisées pour fournir des fonds COVID-19 aux territoires fait partie du plan d'audit basé sur les risques 2021-2022 de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

L'audit a été considéré comme une priorité en raison des autorisations spéciales accordées à RCAANC pour distribuer les fonds visant à lutter contre COVID-19 et des délais plus courts liés à ce financement. L'audit aide le ministère à faire preuve de diligence raisonnable en accélérant la prestation de l'aide financière aux territoires et aux collectivités du Nord.

Ce que nous avons examiné

L'objectif de l'audit était de fournir une assurance que les mesures prises pour fournir aux territoires le financement lié à COVID-19 étaient conformes à la *Politique* et à la *Directive sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux directives internes de RCAANC.



Constatations

Observations positives

L'audit a relevé les observations positives suivantes :

- Il y a eu une collaboration efficace entre l'Organisation des affaires du Nord (OAN) et le secteur du dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE), ce qui a permis une demande de financement hors cycle contenant tous les modèles et formulaires nécessaires requis par le ministère des Finances et les approbations appropriées au sein de RCAANC, y compris l'attestation du Dirigeant principal des finances.
- Le processus entrepris pour déterminer le programme approprié et les modifications des modalités du programme qui en découlent sont conformes à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert*. Ce processus a été appuyé par la collaboration entre l'OAN et le secteur du DPFRE, ainsi que par des contributions externes du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé.
- Les ententes de subvention étaient conformes à la *Politique* et à la *Directive sur les paiements de transfert* et aux processus internes de RCAANC. L'élaboration de l'entente de subvention a démontré une collaboration efficace entre l'OAN et le secteur du DPFRE dans des délais serrés.

Possibilités d'amélioration

Bien qu'aucune recommandation n'ait été formulée dans le cadre de cet audit, l'équipe d'audit a ciblé un domaine dans lequel la direction pourrait envisager d'améliorer la documentation relative au processus de paiement de transfert. Le DPFRE pourrait envisager d'élaborer des orientations supplémentaires pour soutenir une approche fondée sur le risque dans l'évaluation des changements stratégiques ou administratifs par rapport au libellé type de l'entente, y compris la documentation de l'analyse effectuée.

Énoncé de conformité

La vérification est conforme aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes* et à la *Politique sur la vérification interne du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Conclusion générale

Malgré le court délai dans lequel les fonds ont dû être versés et les difficultés liées au travail à distance, le DPFRE, avec le soutien d'autres intervenants externes, a pu travailler en concertation pour s'assurer que les fonds essentiels étaient distribués aux territoires afin de soutenir leur lutte contre la COVID-19. L'octroi de la subvention spéciale aux territoires était conforme à la *Politique*



et à la *Directive sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux directives internes de RCAANC.

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations et accepte l'opportunité d'amélioration contenue dans le rapport, et a élaboré un plan d'action de la direction afin d'y donner suite. Le plan d'action de la direction est inclus dans le présent rapport.



1. CONTEXTE

Dans le cadre des demandes de soutien financier reçues du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, le gouvernement du Canada a annoncé de nouvelles initiatives pour aider les gouvernements territoriaux à faire face à la pandémie de COVID-19. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) a reçu un financement total de 89,9 millions de dollars pour répondre aux besoins immédiats en matière de santé, d'économie et de transport dans le Nord :

- Une somme de 72,6 millions de dollars aux gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour soutenir leurs préparatifs et leur intervention en matière de santé et de services sociaux dans le cadre de la COVID-19;
- Une somme de 17,3 millions de dollars aux gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour soutenir les transporteurs aériens du Nord.

Ce financement, conjointement avec les investissements des gouvernements territoriaux, visait à assurer la continuité de l'approvisionnement en nourriture, en fournitures médicales et autres biens et services essentiels aux communautés éloignées et accessibles par avion.

Les fonds liés à la COVID-19 ont été distribués par le secteur de l'Organisation des affaires du Nord (OAN) de RCAANC dans le cadre d'ententes nouvellement élaborées qui ont été mises en place dans une courte période pour répondre aux besoins des bénéficiaires pendant la pandémie. Malgré le caractère unique du financement, il était nécessaire de respecter les politiques et les directives applicables du Conseil du Trésor, en particulier la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert*.

2. À PROPOS DE L'AUDIT

2.1 Pertinence

L'Audit des autorités des subventions spéciales utilisées pour fournir des fonds COVID-19 aux territoires fait partie du plan d'audit basé sur les risques 2021-2022 de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

L'audit a été considéré comme une priorité en raison des autorisations spéciales accordées à RCAANC pour distribuer les fonds visant à lutter contre COVID-19 et des délais plus courts liés à ce financement. L'audit aide le Ministère à faire preuve de diligence raisonnable en accélérant la prestation de l'aide financière aux territoires et aux collectivités du Nord.

2.2 Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de fournir une assurance que les mesures prises pour fournir aux territoires le financement lié à COVID-19 étaient conformes à la *Politique* et à la *Directive sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et aux directives internes de RCAANC.



2.3 Portée de l'audit

La portée de l'audit comprenait les activités suivantes établies pour gérer l'octroi de subventions aux territoires entre le 14 avril 2020 et le 14 mai 2020 :

- Demande de financement hors cycle auprès du ministère des Finances.
- Modification des modalités d'un programme existant.
- Élaboration et finalisation de l'entente de subvention pour chaque territoire.

2.4 Approche et méthodologie de l'audit

L'audit a été mené conformément aux exigences de la *Politique sur l'audit interne* du SCT. L'équipe d'audit a examiné des données probantes pertinentes et suffisantes, et a obtenu assez d'information pour offrir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de la conclusion de l'audit.

Voici les principales techniques d'audit utilisées :

- Entretien avec les intervenants concernés de l'OAN et du secteur du dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE);
- Examen des documents pertinents.

Les critères d'audit utilisés se trouvent dans l'Appendice A du présent rapport.

3. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Demande de financement hors cycle

Dès que le premier ministre du Canada a annoncé qu'un financement lié à la COVID-19 serait mis à la disposition des territoires, RCAANC a commencé à préparer une demande de financement hors cycle. Il s'agit d'un processus standard utilisé pour demander l'approbation du ministère des Finances et pour transférer des fonds à un ministère hors du processus budgétaire annuel. La demande de financement hors cycle est composée de modèles standards utilisés pour expliquer le nouveau besoin de financement et la manière dont les fonds seraient dépensés.

Il y avait un risque que les principaux éléments de financement n'aient pas pris en compte l'apport d'autres ministères et secteurs gouvernementaux appropriés pour garantir que des décisions éclairées soient prises. Il y avait également un risque que l'approbation appropriée n'ait pas été obtenue en raison des délais serrés dans lesquels le travail a été effectué.



La demande de financement hors cycle était complète et contenait les approbations nécessaires

Constatations

Selon les demandes précises reçues des territoires, la direction générale de la politique stratégique et de l'intégration de l'OAN a réuni un groupe de travail composé de représentants des ministères concernés afin de procéder à une analyse des demandes reçues pour déterminer l'allocation des fonds demandés par chaque territoire et chaque domaine de programme/service.

Dans le cadre d'une demande hors cycle, une « attestation du Dirigeant principal des finances » est requise pour démontrer que la composante financière de la demande a fait l'objet d'un examen financier approprié et d'une demande d'explications. Le secteur du DPFRE de RCAANC, en collaboration avec le secteur de l'OAN, a complété l'analyse pour soutenir l'attestation du Dirigeant principal des finances, qui a ensuite été approuvée par le DPFRE de RCAANC. Une fois que tous les documents requis, y compris l'attestation du Dirigeant principal des finances, ont été remplis, examinés et approuvés à tous les niveaux, la demande de budget hors cycle a été présentée par le ministre des Affaires du Nord au ministère des Finances aux fins d'approbation et de déblocage des fonds demandés.

L'audit a permis de constater que, selon les renseignements reçus et l'analyse effectuée, la demande de financement hors cycle a été approuvée par les parties nécessaires au sein de RCAANC. Cela a permis d'obtenir le plus haut degré d'approbation, particulièrement l'attestation du Dirigeant principal des finances du secteur du DPFRE et la lettre de demande de financement hors cycle du ministre des Affaires du Nord.

Grâce à la collaboration et à la flexibilité de l'OAN et des secteurs du DPFRE, la demande de financement hors cycle comprenait tous les modèles et formulaires nécessaires requis par le ministère des Finances.

3.2 Modifications des modalités du programme

Afin d'administrer les fonds, un programme global, avec des modalités applicables, doit être utilisé pour servir de mécanisme de distribution des fonds. Lors de la sélection du programme, il faut tenir compte de la nature des fonds et de la cohérence entre les conditions du programme et l'objectif des fonds.

Il y avait un risque que le programme sélectionné pour modification aux fins de l'octroi de la subvention spéciale n'ait pas été adapté aux objectifs de la subvention. Il y avait un risque de non-conformité à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor – Annexe D – Modalités – Subventions, étant donné la réalisation accélérée des travaux dans les délais serrés. Il y avait également un risque que les contributions des autres ministères et secteurs gouvernementaux concernés n'aient pas été prises en compte pour garantir que des décisions éclairées soient prises.



Les modifications apportées aux modalités du programme étaient conformes aux politiques et directives pertinentes et intégraient les contributions des intervenants concernés dans le processus de prise de décision

Constatations

Comme la subvention spéciale est un nouveau type de financement, l'OAN a entrepris une analyse des options pour évaluer si les modalités d'un programme existant pouvaient être modifiées pour administrer les fonds dans le cadre de ce programme ou si un nouveau programme avec des modalités précises devait être créé. L'analyse a été complétée et partagée avec le secteur du DPFRE et le SCT pour obtenir leur contribution et leurs commentaires. Il a été recommandé de modifier les modalités du programme existant « Subventions au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et au gouvernement du Nunavut pour les services de santé dispensés aux Indiens et aux Inuits ». Ce programme a été sélectionné car il s'agissait d'un programme de subvention existant, destiné à deux des trois territoires et visant à soutenir les programmes de santé dans le Nord.

L'OAN, avec le soutien du secteur du DPFRE, a proposé des changements aux modalités existantes pour inclure le Yukon comme bénéficiaire et pour ajouter des clauses qui correspondent à la nature du financement lié à la COVID-19. Les modifications suggérées ont été envoyées au SCT et au Bureau du Conseil privé pour confirmer que la teneur des modifications proposées aux modalités était considérée comme « mineure » et que, par conséquent, les modifications étaient du ressort du ministre des Affaires du Nord.

Le ministre des Affaires du Nord, par la lettre de notification envoyée au président du Conseil du Trésor, a indiqué qu'il exerçait son pouvoir de modifier les modalités du programme. Le programme a été rebaptisé « Subventions aux gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour les services de santé dispensés aux populations autochtones et subventions aux gouvernements des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut et du Yukon pour les mesures d'urgence dans le cadre de la pandémie mondiale de COVID-19 de 2020 ».

L'audit a permis de constater que, compte tenu de la souplesse et de l'agilité du secteur de l'OAN et d'autres intervenants internes et externes (c.-à-d. le secteur du DPFRE, le SCT et le Bureau du Conseil privé), les processus entrepris pour déterminer le programme à modifier et les modalités du programme modifiées qui en ont résulté étaient conformes à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert*. L'audit a également permis de constater que les modalités modifiées du programme ont été approuvées de façon appropriée par le ministre des Affaires du Nord le 10 mai 2020, par l'entremise d'une lettre adressée au président du Conseil du Trésor.



3.3 Élaboration de l'entente de subvention

Selon la *Politique sur les paiements de transfert* du SCT, une subvention est un paiement de transfert effectué en fonction de critères préétablis d'éligibilité et d'admissibilité. La direction des Services consultatifs sur les paiements de transfert (SCPT) du secteur du DPFRE est responsable de la rédaction et de la finalisation des ententes de subvention. Ce processus comprend l'élaboration de modèles d'ententes de subvention en collaboration avec les Services juridiques.

Dans le cadre de l'élaboration d'une entente de subvention dans des délais serrés, il y avait un risque de non-conformité à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert* du SCT, plus précisément aux appendices D et F. Il y avait également un risque de non-respect du processus du Système de transfert de paiements de grande valeur de RCAANC et de la documentation du processus de paiement de transfert, et d'un manque de prise en compte de l'apport des autres ministères concernés pour assurer la prise de décisions éclairées.

L'élaboration de l'entente de subvention est conforme à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert* du SCT et correspond aux directives internes de RCAANC; toutefois, une possibilité d'amélioration a été notée

Constatations

Un modèle d'entente de subvention existant a été sélectionné pour servir de point de départ à l'élaboration des accords visant les territoires. Le modèle avait fait l'objet d'un examen par les Services juridiques au cours de l'année précédente. Le modèle a été inclus dans le Système de gestion de l'information sur les subventions et les contributions et a ensuite été partagé avec l'OAN.

Les ébauches d'ententes de subventions ont été envoyées directement aux territoires aux fins de commentaires et rétroaction. Les changements suggérés par les territoires ont été communiqués à l'OAN et aux SCPT. Les modifications ont été approuvées par le sous-ministre adjoint de l'OAN, puis envoyées aux SCPT aux fins d'examen.

En général, les modifications apportées à la formulation d'une entente établie peuvent être considérées comme administratives ou stratégiques. Les modifications jugées stratégiques doivent être examinées et approuvées par les Services juridiques. Les SCPT ont confirmé que les modifications proposées au modèle d'entente de subvention spéciale aux territoires étaient considérées comme administratives et que par conséquent, une consultation ou une approbation supplémentaire n'ont pas été demandées.

Les accords définitifs ont été signés par les représentants des territoires et par le directeur général de l'OAN, qui avait le pouvoir de signer les accords. Comme les montants allaient être fournis sous forme de sommes forfaitaires individuelles pour chaque territoire, RCAANC a rempli le formulaire approprié afin de se conformer au processus du Système de transfert de paiements de grande valeur pour les transactions de plus de 25 millions de dollars.



Dans le but d'élaborer rapidement des ententes de subvention pour permettre le déblocage des fonds, les SCPT ont travaillé en étroite collaboration avec l'OAN et les territoires pour obtenir un consensus sur la formulation de l'entente. Les ententes de subvention qui en ont résulté étaient conformes à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert* du SCT et au processus du Système de transfert de paiements de grande valeur de RCAANC.

Possibilité d'amélioration

Dans le cadre du processus de paiement de transfert, les SCPT examinent tous les changements de formulation proposés pour les ententes et déterminent s'ils sont de nature administrative ou stratégique. Bien qu'il soit évident, d'après les communications avec l'OAN, que les SCPT ont examiné les changements de formulation proposés pour chaque entente de subvention, il n'y avait pas de documentation permettant de déterminer si ces changements étaient considérés comme étant de nature administrative ou stratégique. C'est cette évaluation qui détermine si une consultation ou une approbation supplémentaire est nécessaire.

Comme décrit auparavant, le DPFRE a pleinement respecté la *Politique et la Directive sur les paiements de transfert* du SCT et le processus du Système de transfert de paiements de grande valeur de RCAANC. Comme possibilité d'amélioration, le DPFRE pourrait envisager d'élaborer des orientations supplémentaires pour soutenir une approche fondée sur le risque dans l'évaluation des changements stratégiques ou administratifs par rapport au libellé type de l'entente, y compris la documentation de l'analyse effectuée.

4. CONCLUSION

Malgré le court délai dans lequel les fonds ont dû être versés et les difficultés liées au travail à distance, RCAANC, avec le soutien d'intervenants externes, a pu travailler en concertation pour s'assurer que les fonds essentiels étaient distribués aux territoires afin de soutenir leur lutte contre la COVID-19. L'octroi de la subvention spéciale aux territoires était conforme à la *Politique et à la Directive sur les paiements de transfert* du SCT et aux directives internes de RCAANC.



5. PLAN D'ACTION DE GESTION

Opportunité d'amélioration	Réponse / actions de la gestion	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
Comme possibilité d'amélioration, DPFRE pourrait envisager d'élaborer des directives supplémentaires pour appuyer une approche axée sur les risques pour l'évaluation des modifications administratives ou stratégiques de l'entente libellée type, y compris de la documentation de l'analyse effectuée.	Un examen du processus de déviation du texte sera entrepris pour cibler une meilleure orientation et une meilleure documentation des demandes individuelles grâce à l'élaboration et à l'utilisation de listes de contrôle. Cela facilitera une chaîne de preuves améliorée pour ces transactions et garantira la cohérence du traitement fondé sur les risques.	Gestionnaire, Unité des ententes de financement, Services consultatifs des paiements de transfert	T2 2021-2022



APPENDICE A : CRITÈRES D'AUDIT

Afin d'assurer le niveau d'assurance approprié pour répondre aux objectifs de la vérification, les critères de vérification suivants ont été élaborés :

Critères d'audit	
1. Demande de financement hors cycle	
1.1	La détermination des fonds alloués à chacun des territoires a fait l'objet de consultations avec les intervenants externes et internes.
1.2	La préparation de la demande de financement hors cycle comprenait des examens et des approbations internes avant d'être soumise au ministère des Finances.
2. Modifications des modalités du programme	
2.1	La modification des modalités du programme était conforme à la <i>Politique et à la Directive sur les paiements de transfert</i> du SCT – Annexe D – Modalités – Subventions.
2.2	Le programme sélectionné et les modifications des modalités existantes comprenaient la consultation d'autres ministères et secteurs gouvernementaux concernés et les approbations documentées nécessaires.
3. Élaboration de l'entente de subvention	
3.1	L'élaboration des ententes de subvention était conforme à la <i>Politique et à la Directive sur les paiements de transfert du SCT</i> – Annexe F - Dispositions des ententes de financement pour les subventions.
3.2	La modification du modèle standard d'entente de subvention correspondait aux attentes de RCAANC en matière de clauses et de normes d'exécution.
3.3	La finalisation des ententes de subvention correspondait aux politiques et procédures internes pertinentes de RCAANC.

