



Audit de la Gestion des subventions et des contributions à Santé Canada – Étape II

Rapport définitif présenté au Comité
ministériel d'audit

novembre 2019



Table des matières

LISTE DES ACRONYMES.....	I
Résumé	II
A – INTRODUCTION	1
B – CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION	2
Processus d’appel de propositions et évaluation des propositions	2
Décision de financement et préparation des ententes de contribution	7
Surveillance des ententes de financement	8
Analyse comparative fondée sur le sexe et le genre	11
CONCLUSION	12
ANNEXE A – FICHE D’ÉVALUATION	15
ANNEXE B – À PROPOS DE L’AUDIT	16
ANNEXE C – SECTEURS D’INTÉRÊT ET CRITÈRES.....	18

Liste des acronymes

ACSG+	Analyse comparative fondée sur le sexe et le genre+
AP	Appel de propositions
CCG	Cadre de contrôle de gestion
DGPS	Direction générale de la politique stratégique
EG	Évaluation générale
LI	Lettre d'intention
OSP	Organisations de santé pancanadiennes
PCPSS	Programme de contributions pour les politiques en matière de soins de santé
PUDS	Programme sur l'usage et les dépendances aux substances
S et C	Subventions et contributions

Résumé

Santé Canada verse des subventions et des contributions (S et C) à divers organismes qui permettent de réaliser les objectifs du Ministère en matière de santé.

La Direction générale de la politique stratégique (DGPS) constitue le principal centre de coordination des S et C à Santé Canada. Elle est chargée d'accorder du financement à divers bénéficiaires, notamment les provinces et les territoires, les organisations de santé pancanadiennes (OSP), les associations de professionnels de la santé, les organismes communautaires, ainsi que les organismes d'éducation et de surveillance.

Le Cadre contrôle de gestion (CCG) de Santé Canada pour les S et C précise les attentes relativement aux fonctions clés de gestion tout au long du cycle de vie des programmes afin d'assurer la conformité à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor et la directive qui l'accompagne. Le CCG énonce deux niveaux de fonctions de gestion : le niveau de la gestion de programmes et le niveau de la gestion des paiements de transfert.

Le niveau de gestion des programmes a été évalué dans le cadre de l'Audit de la Gestion des subventions et contributions – Étape I (mars 2018).

Cet audit (étape II) porte sur le niveau de la gestion des paiements de transfert. Ceci comprend les activités liées à la gestion de la sélection des bénéficiaires et des projets admissibles, à la sélection et à la mise en œuvre des ententes de financement, ainsi qu'à l'administration et à la surveillance des ententes avec les bénéficiaires.

Ce que nous avons examiné

L'objectif de l'audit consistait à donner une assurance raisonnable que la DGPS de Santé Canada avait mis en place des contrôles adéquats du niveau de gestion des paiements de transfert des S et C conformément à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor.

Nous avons examiné les activités de gestion des ententes réalisées au cours des exercices de 2016-2017 et de 2017-2018. L'audit a porté sur les processus liés aux fonctions de gestion et d'administration des ententes de financement dans le cadre du cycle des S et C, notamment :

- le processus de demande de propositions et l'évaluation des propositions;
- les décisions relatives au financement et la préparation des ententes de contribution;
- la surveillance des ententes de financement;
- l'analyse comparative fondée sur le sexe et le genre+ (ACSG+).

Pourquoi est-ce important?

Les paiements de transfert, y compris les S et C, constituent un des principaux instruments dont le gouvernement du Canada se sert pour favoriser la réalisation de ses grands objectifs et priorités stratégiques. Ils sont régis par la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor afin de s'assurer qu'ils sont gérés de manière intègre, transparente et responsable. Santé Canada a mis en œuvre divers programmes de santé pour maintenir et améliorer la santé des Canadiens. En 2018-2019, les dépenses prévues de la DGPS en S et C sont estimées à 399 millions de dollars.

Ce que nous avons constaté

Dans l'ensemble, nous avons constaté plusieurs lacunes dans les contrôles exercés par la DGPS au niveau des paiements de transfert des S et C.

Nous avons constaté l'existence de processus et de pratiques de gestion efficaces dans les domaines suivants :

- des processus et des pratiques officiels qui accompagnent l'invitation à soumettre des propositions et la sélection des bénéficiaires;
- la conformité des ententes de financement à la *Politique sur les paiements de transfert* et à la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor;
- une surveillance adéquate des bénéficiaires relativement aux exigences en matière de rapports.

Les lacunes que nous avons relevées comprennent les suivantes :

- un long processus de demande de propositions qui nuit à la capacité de la DGPS de déboursier les fonds en temps opportun et de contribuer aux objectifs ministériels;
- une utilisation limitée des normes de service pour gérer le processus de gestion des ententes de contribution et favoriser l'amélioration continue;
- l'absence de documents pour les employés de Santé Canada confirmant qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts dans la sélection des bénéficiaires;
- un manque de renseignements pour appuyer les évaluations des risques des bénéficiaires et informer un plan annuel d'audit des bénéficiaires axé sur les risques;
- un nombre limité d'employés qui suivent la formation en ACSG+ et une collecte limitée de données au moyen de plans de mesure du rendement des bénéficiaires pour corroborer les éléments de diversité de l'ACSG+.

Les aspects à améliorer mentionnés dans ce rapport d'audit, ainsi que les recommandations connexes amélioreront la gestion des ententes de subventions et de contributions.

A – Introduction

1. Santé Canada verse des subventions et contributions (S et C) à divers organismes qui permettent de réaliser les objectifs du Ministère en matière de santé.
2. La Direction générale de la politique stratégique (DGPS) constitue le principal centre de coordination des S et C à Santé Canada. Elle est chargée d'accorder du financement à divers bénéficiaires, y compris les provinces et les territoires, les organisations de santé pancanadiennes (OSP), les associations de professionnels de la santé, les organismes communautaires, ainsi que les organismes d'éducation et de surveillance. En 2018-2019, les dépenses prévues de la DGPS en S et C sont estimées à 399 millions de dollars.
3. Le Cadre contrôle de gestion (CCG) de Santé Canada pour les S et C précise les attentes relativement aux fonctions clés de gestion tout au long du cycle de vie des programmes afin d'assurer la conformité à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor et la *Directive sur les paiements de transfert* qui l'accompagne. Le CCG énonce deux niveaux de fonctions de gestion, soit la gestion de programmes et la gestion des paiements de transfert.
4. Le niveau de gestion des programmes a été évalué dans le cadre de l'Audit de la gestion des subventions et contributions – Étape I (mars 2018).
5. Cet audit (Étape II) porte sur le niveau de la gestion des paiements de transfert, notamment sur les activités liées à la gestion de la sélection des bénéficiaires et des projets admissibles, à la sélection et à la mise en œuvre des ententes de financement, ainsi qu'à l'administration et à la surveillance des ententes avec les bénéficiaires.
6. L'annexe A (Fiche d'évaluation), l'annexe B (À propos de l'audit) et l'annexe C (Secteurs d'intérêt et critères) présentent des renseignements supplémentaires sur les résultats de l'audit et sur la façon dont il a été réalisé.

B – Conclusions, recommandations et réponses de la direction

Processus d'appel de propositions et évaluation des propositions

7. Comme l'exige la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor (CT), les ministères ont les responsabilités suivantes :
 - favoriser la participation des demandeurs et des bénéficiaires, s'il y a lieu, dans le but d'atteindre l'objectif et les résultats prévus de la Politique grâce à des programmes de paiements de transfert novateurs, efficaces et axés sur les citoyens et les bénéficiaires, et qui sont accessibles, compréhensibles et utilisables;
 - établir des normes de service ministérielles raisonnables et pragmatiques pour les programmes de paiements de transfert.
8. Les programmes de la DGPS emploient différentes méthodes pour établir les ententes de financement, notamment en traitant directement avec les bénéficiaires ciblés et les OSP et en ayant recours à un processus concurrentiel ouvert pour solliciter des propositions. Au cours de l'exercice de 2017-2018, la DGPS a géré deux appels de propositions (AP) selon une méthode de réception des propositions ouverte afin de rejoindre un public plus vaste. La DGPS s'est servie d'une telle approche pour la première fois.
9. Le Programme sur l'usage et les dépendances aux substances (PUDS) a lancé un AP ouvert en juin 2017. La date limite initiale de soumission des demandes a été fixée à août 2017, afin que les demandes puissent être prises en considération à des fins de financement au cours de l'exercice de 2018-2019. Le programme continue d'accepter des demandes aux fins de considération pour un financement futur. Depuis le lancement de l'AP en juin 2017, plus de 200 demandes ont été reçues et le programme reçoit de nouvelles demandes chaque mois.
10. L'AP émis dans le cadre du Programme de contributions pour les politiques en matière de soins de santé (PCPSS) a été lancé en janvier 2018 et a pris fin en février 2018 après réception de plus de 100 demandes.

Processus de demande de propositions

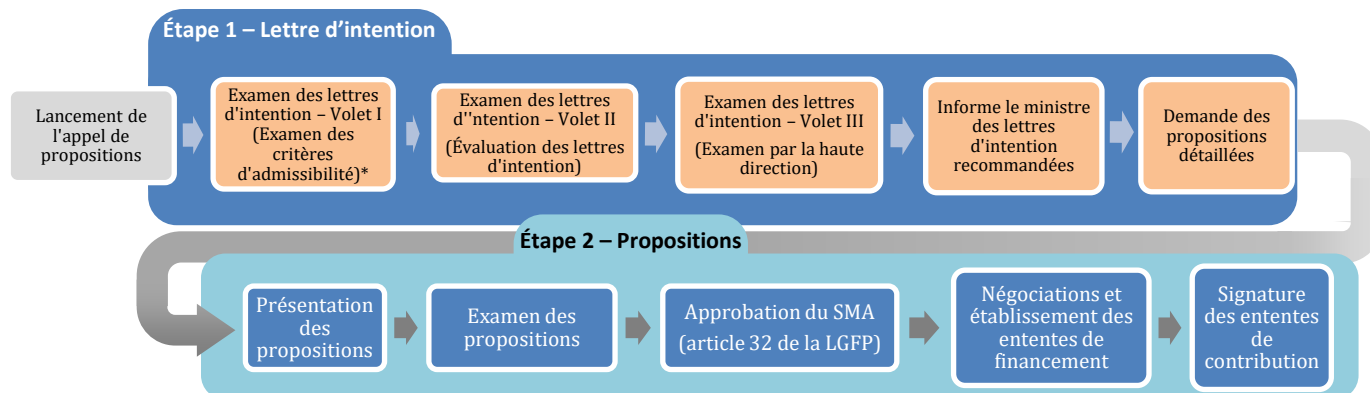
11. Nous nous attendions à ce que la DGPS ait mis en œuvre des processus de demande de propositions qui reflètent les modalités de ses programmes de paiements de transfert qu'elle ait terminé ces processus en temps opportun et que ces derniers soient justes, transparents et impartiaux.
12. Nous avons examiné ces processus d'invitations ouvertes à soumissionner afin de déterminer :
 - si les caractéristiques et la taille des publics cibles avaient été déterminées à l'avance;
 - si une méthode appropriée de communication publique avait été utilisée pour informer le public cible;
 - si les communications publiques avaient clairement expliqué l'admissibilité au financement, les priorités, les étapes de la demande de propositions et les échéances;
 - si tous les renseignements requis avaient été fournis aux demandeurs;

- si les processus de demande de propositions avaient été menés à bien dans les délais impartis.
13. Nous avons constaté que les deux programmes avaient déterminé à l’avance les caractéristiques du public cible, utilisé des outils de communication efficaces pour joindre les demandeurs potentiels, donné accès à une trousse de demande et élaboré des critères et des outils d’examen pour faciliter l’évaluation des demandes reçues.
14. Nous avons également constaté que les deux programmes avaient utilisé un processus de demande de propositions en deux étapes qui exigeait que les demandeurs présentent d’abord une lettre d’intention (LI) décrivant le projet et la façon dont les fonds seraient utilisés. Si la LI était acceptée par le programme, le demandeur devait ensuite présenter une proposition complète. Ce processus en deux étapes exigeait que le personnel du programme évalue d’abord les LI reçues et dresse une liste des projets recommandés. Ces derniers devaient ensuite être examinés et approuvés par la direction avant d’inviter le demandeur à présenter une proposition complète. La proposition complète avait ensuite fait l’objet d’un examen complet par le personnel du programme (par l’entremise du comité d’évaluation) et d’une approbation par la haute direction. Le diagramme ci-dessous illustre le processus utilisé pour solliciter des propositions auprès de bénéficiaires potentiels.

Diagramme 1 : Processus d’appel de propositions en deux étapes

* Le PUDS a éliminé le volet I de l’examen des lettres d’intention en raison du volume de demandes reçues.

15. Dans les deux AP, l’approche ouverte a donné lieu à des volumes de demandes qui ont



dépassé les attentes des programmes. Ces forts volumes ont eu une incidence sur le temps qu’il a fallu pour évaluer toutes les demandes donnant ainsi lieu à un long processus de demande de propositions. La direction a indiqué qu’un certain nombre de facteurs ont influé sur le nombre de demandes reçues. La crise des opioïdes et la légalisation du cannabis auraient notamment suscité l’intérêt des parties aux appels de propositions du PUDS. La direction a également noté que les pénuries de personnel ont contribué au temps qu’il a fallu pour mener à terme les processus relatifs à l’invitation à soumissionner.

16. Nous avons relevé d'autres facteurs qui pourraient avoir contribué au volume élevé de demandes et à la longueur du processus. Premièrement, nous avons constaté que l'information fournie aux demandeurs potentiels ne définissait pas clairement certains paramètres des programmes, comme l'estimation du financement disponible ou la répartition par priorité et par région géographique. Ces renseignements supplémentaires auraient pu permettre aux demandeurs potentiels de mieux comprendre les exigences des programmes et de décider s'ils devaient présenter une demande. Ces renseignements auraient pu limiter le nombre de demandes reçues aux demandes les plus pertinentes.
17. Deuxièmement, le recours à un processus d'examen des demandes en plusieurs étapes peut également avoir contribué à la longueur du processus de demande de propositions. Comme indiqué ci-dessus, les deux programmes ont utilisé un processus de demande en deux étapes, soit la présentation d'une LI qui, lorsqu'acceptée, était suivie d'une proposition complète.
18. Nous avons analysé le temps qu'il a fallu pour terminer la première étape du processus de demande de propositions (soit l'examen de la LI, de la réception de cette dernière à l'avis aux demandeurs) et nous avons constaté qu'en moyenne, le processus d'examen de la LI du PUDS avait pris plus de 136 jours ouvrables et celui du PCPSS, 119 jours ouvrables. Même si l'AP avait été lancé en juin 2017, le PUDS n'avait pas encore distribué tous les fonds de S et C pour l'exercice de 2018-2019. Au moment de l'audit, le processus de demande de propositions du PCPSS, lancé en janvier 2018, n'avait pas encore donné lieu à la signature d'une entente de contribution.
19. Le long processus de demande de propositions peut nuire à la capacité de la Direction générale de déboursier les fonds en temps opportun et, en fin de compte, d'atteindre les résultats ministériels et de contribuer à la réalisation des priorités gouvernementales. Ce long processus pourrait également mener à l'annulation de crédits de la Direction générale à la fin de l'exercice financier. De plus, les bénéficiaires qui reçoivent des fonds vers la fin de l'exercice financier pourraient ne pas être en mesure de les dépenser d'ici la fin de l'exercice, à moins que les programmes aient cerné le problème de temps avant la signature de l'entente et qu'ils en aient étendu la période aux années à venir.
20. Nous avons également constaté qu'à l'exception d'une norme de service pour l'accusé de réception d'une demande de financement, la DGPS n'avait pas défini d'autres normes de service pour les deux processus d'AP ou pour la gestion des ententes de contribution. Il importe de disposer de normes de service clairement définies pour faciliter la gestion du processus de demande de propositions et pour identifier des possibilités d'amélioration.
21. En conclusion, nous avons constaté que les processus de demande de propositions ouverts mis en œuvre par la DGPS étaient longs et pouvaient nuire à la capacité de la Direction générale à verser les fonds en temps opportun. Il faut redoubler d'efforts pour assurer l'examen des demandes en temps opportun et pour élaborer des normes de service qui facilitent la gestion du processus de demande de propositions et l'amélioration continue.

Recommandation 1

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la politique stratégique devrait apporter des améliorations au processus de demande de propositions et élaborer des mesures pour suivre et surveiller le caractère opportun de l'examen de propositions.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

La gestion va effectuer en examen afin de produire des leçons à retenir pour le cycle programmatique de 2017-2018 pour améliorer les opérations, ainsi que d'établir un mécanisme pour suivre et surveiller le caractère opportun du processus d'examen de propositions en 2019-2020.

De plus, la direction va continuer à évaluer quand les appels ouverts sont les plus convenables aux besoins du programme et va prendre en considération d'effectuer une demande de proposition plus visée et dirigée à l'avenir ce qui diminuera le niveau d'effort global pour les processus de demandes de propositions.

Évaluation des propositions

22. Tel que déjà note, le Cadre de contrôle de gestion des subventions et des contributions de Santé Canada donne un aperçu des attentes pour les fonctions clés de gestion à travers le cycle de vie complet des programmes afin d'assurer la conformité à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor (CT) et la *Directive* connexe. De plus, la *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat* du CT exige que les ministères assurent que les risques organisationnels de conflits d'intérêts liés au mandat particulier de l'organisation sont identifiés et gérés. Il exige aussi que les fonctionnaires traitent des conflits d'intérêts afin d'assurer que « dans les situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels, et dans les situations de conflit de responsabilités, les décisions sont prises en faveur de l'intérêt public ». Par conséquent, nous nous attendions à trouver que l'évaluation des demandes et le processus de recommandations étaient conformes aux modalités des programmes, ainsi que d'être équitables, transparents et impartiaux.
23. Nous avons examiné la documentation découlant des processus de demande de propositions en place afin de déterminer ce qui suit :
- si les demandes présentées au PCPSS et au PUDS étaient évaluées de façon uniforme en fonction des critères d'admissibilité approuvés;
 - si des formulaires de divulgation de conflits d'intérêts avaient été remplis par les examinateurs;
 - si les formulaires d'approbation du financement comprenaient une justification à l'appui de la recommandation de financement;
 - si les demandes rejetées étaient accompagnées d'une justification appropriée.
24. Nous avons constaté que le processus d'examen était bien documenté et que les décisions d'accepter ou de rejeter une proposition ou une demande étaient étayées par une justification.

25. Toutefois, nous avons trouvé des preuves limitées que des mesures étaient en place pour identifier et gérer les conflits d'intérêts réels, potentiels, ou apparents pour les employés impliqués dans l'examen des demandes et des propositions. Nous avons trouvés que, même si le Manuel des procédures opérationnelles normalisées sur les subventions et les contributions de Santé Canada décrit l'exigence pour les demandeurs est de « déclarer un conflit d'intérêt réel ou apparent en relation à l'appel de propositions à être examiné avant et au cours de l'examen. », cette exigence s'appliquait seulement aux membres du comité d'examen qui n'étaient pas des employés de la fonction publique. La direction a indiqué que, étant donné que les employés de Santé Canada sont des fonctionnaires, ils relèvent de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, et donc ne sont pas obligés à signer un formulaire de déclaration de conflits d'intérêts. Toutefois, nous trouvons que l'examen et la recommandation des propositions posent un risque plutôt élevé de conflits d'intérêts apparents ou réels et un niveau plus élevé d'honnêteté devra être démontré. Donc, une déclaration de conflits d'intérêts signée par un employé qui agit en fonction d'examineur au cours d'un processus de demandes de propositions aidera à soutenir l'intégrité du processus.
26. L'impartialité des examinateurs qui évaluent les propositions est un aspect important du processus. Le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* attend que les employés maintiennent la confiance du public et les normes d'éthique les plus élevées. Il s'attend aussi que les organisations prennent des mesures pour intégrer les valeurs de la fonction publique dans leurs décisions, leurs actions, leurs politiques, leurs processus et leurs systèmes. De plus, la *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat* exige que les ministères aient des mécanismes appropriés en place pour aider les fonctionnaires à signaler et gérer les situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels dans l'exercice de leurs fonctions. Donc, on s'attend que les fonctionnaires prennent des mesures pour traiter des situations qui pourront nuire à l'intégrité de la fonction publique ou à la perception du public de celle-ci, et comme signalé ci-haut, la direction est responsable d'assurer que les risques opérationnels de conflits d'intérêts sont identifiés et gérés.
27. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'évaluation des propositions était conforme aux modalités des programmes. Des améliorations sont toutefois nécessaires pour atténuer le risque de conflits d'intérêts.

Recommandation 2

La sous-ministre de la Direction générale du dirigeant principal des finances devrait établir une orientation et des procédures afin d'identifier et de gérer les risques des conflits d'intérêts.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

La DGDPF va assurer que le cadre des subventions et des contributions établit une approche cohérente dans tout le ministère afin d'assurer que les situations de conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents sont identifiés et gérés.

Décision de financement et préparation des ententes de contribution

Décision de financement

28. La *Politique sur les paiements de transfert* du CT exige que les programmes de paiements de transfert soient conçus, exécutés et gérés de manière équitable, accessible et efficace pour tous. Par conséquent, nous nous attendions à ce que la DGPS ait mis en œuvre un processus approprié en ce qui concerne la décision de financement afin de s'assurer que les propositions de bénéficiaires acceptées sont conformes aux modalités du programme concerné et que la décision de financement ait été approuvée au niveau approprié.
29. Nous avons examiné un échantillon de 14 dossiers de différents programmes et nous avons constaté que les propositions ou les plans de travail des bénéficiaires avaient fait l'objet d'un processus d'examen qui avait mené à une recommandation de financement. Les projets des bénéficiaires étaient conformes aux modalités des programmes et toutes les recommandations de financement avaient été approuvées par le niveau d'autorité approprié.
30. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, la DGPS n'a pas élaboré de normes de service pour gérer les attentes des clients et aider le personnel dans l'exercice de ses fonctions. L'absence de telles normes peut entraîner des retards dans le processus de décision de financement et, en fin de compte, retarder la distribution des fonds.
31. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la DGPS avait mis en œuvre un processus approprié pour s'assurer que les propositions des bénéficiaires acceptées étaient conformes aux modalités du programme concerné et que les décisions de financement étaient approuvées au niveau approprié. L'établissement de normes de service pour le processus décisionnel en matière de financement permettrait à la Direction générale de mieux gérer ses processus.

Processus de préparation des ententes

32. La *Directive sur les paiements de transfert* du CT et les politiques de Santé Canada fournissent des directives sur la préparation des ententes de financement. Par conséquent, nous nous attendions à ce que la DGPS ait choisi le mécanisme de financement approprié et utilisé les modèles approuvés par le Ministère, que les ententes de financement aient fait l'objet d'une assurance de la qualité avant leur signature et que les modifications apportées aux ententes initiales aient été entérinées par des modifications officielles.
33. Nous avons examiné un échantillon de 14 dossiers de différents programmes pour confirmer que le processus de préparation des ententes était conforme à la *Directive sur les paiements de transfert* du CT et aux politiques ministérielles.
34. Nous avons constaté que la DGPS avait utilisé les mécanismes appropriés pour financer les paiements de transfert aux bénéficiaires et que les ententes, qui étaient assujetties à un processus d'assurance de la qualité, étaient fondées sur des modèles ministériels approuvés. Avant la signature des ententes de financement, les risques présentés par les bénéficiaires avaient été évalués au moyen d'un formulaire d'évaluation générale (EG) des risques à l'appui des exigences en matière de rapports intégrées aux modalités de l'entente. Les modifications aux ententes initiales avaient été préparées conformément à la politique de Santé Canada.
35. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la DGPS s'était conformée à la *Directive sur les paiements de transfert* du CT et aux politiques de Santé Canada en ce qui concerne la préparation des ententes de financement.

Surveillance des ententes de financement

36. La *Directive sur les paiements de transfert* exige que la direction du Ministère exerce un niveau de surveillance proportionnel aux risques des programmes, à la valeur du financement par rapport aux coûts administratifs et au profil de risque des bénéficiaires. Par conséquent, nous nous attendions à ce que la surveillance des bénéficiaires comprenne la présentation de rapports fondés sur l'évaluation des risques, un examen en temps opportun des rapports par les programmes et la réalisation d'audits des bénéficiaires en fonction d'un plan d'audit annuel.

Surveillance des ententes de financement

37. Nous avons examiné un échantillon de 14 ententes de financement pour déterminer s'il existait une approche axée sur le risque pour la surveillance des ententes de contribution, si la conformité des bénéficiaires aux modalités des ententes était surveillée, notamment l'exigence d'audit, le cas échéant, et si la DGPS mesurait le rendement en vue d'améliorer continuellement le programme.
38. Nous avons constaté que le calendrier de présentation des rapports de chaque bénéficiaire était conforme à l'EG préparée avant la signature de l'entente de financement. L'EG a été revue chaque année pour confirmer que les exigences en matière de rapports étaient conformes à l'évaluation des risques mise à jour.

39. Le personnel du programme a surveillé la présentation des rapports et s'est assuré qu'ils sont conformes aux exigences des ententes de financement. L'examen et la contestation du contenu des rapports ont été documentés dans les dossiers des ententes.
40. Nous avons toutefois constaté qu'il n'y a pas de normes de service pour guider le personnel du programme dans l'exécution de sa fonction de surveillance. L'absence de telles normes de service peut se traduire par différents niveaux de service entre les programmes et un manque d'uniformité dans les rapports avec les bénéficiaires. L'élaboration de normes de service facilitant la fonction de surveillance renforcera la surveillance et la responsabilisation.

Audits des bénéficiaires

41. La *Directive sur les paiements de transfert* du CT exige que les ministères déterminent quand les audits des bénéficiaires sont nécessaires afin d'être complémentaires aux autres activités de surveillance ministérielles. Un audit des bénéficiaires consiste en une évaluation indépendante visant à fournir l'assurance de la conformité d'un bénéficiaire à une entente de financement. Il peut comprendre une évaluation des modalités financières et non financières.
42. Nous avons constaté que la DGPS a préparé un plan annuel d'audit axé sur les risques dans lequel le risque est lié à la cote d'EG de chaque bénéficiaire.
43. Entre l'exercice financier de 2012-2013 et l'exercice financier de 2018-2019, la DGPS a effectué onze audits de bénéficiaires, dont seulement deux au cours des trois derniers exercices financiers. Le tableau 1 présente une ventilation des audits des bénéficiaires effectués par année.

Tableau 1 : Audits des bénéficiaires prévus et complétés au cours des sept dernières années (exercices financiers de 2012-2013 à 2018-2019)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Prévus	1	2	3	4	0	2	0	12
Complétés	1	2	3	3	0	2	0	11

44. La DGPS octroie un financement annuel important aux OSP et aux bénéficiaires désignés. Malgré le niveau de financement octroyé, nous avons constaté qu'un seul audit d'un bénéficiaire désigné a été effectué au cours des années susmentionnées. La direction a indiqué qu'il existe un degré plus élevé d'engagement avec les OSP, comme la participation de hauts fonctionnaires du Ministère au conseil d'administration. De plus, les OSP ont été jugés à faible risque dans le cadre de l'EG (processus annuel d'évaluation des risques) et, conformément à la stratégie de tolérance au risque de la Direction générale, elles sont assujetties à des exigences minimales en matière de rapports, comme la présentation d'états financiers vérifiés, et elles ne sont pas tenues de se soumettre à un audit des bénéficiaires. Comme l'indiquent les Lignes directrices sur l'audit des bénéficiaires du CT en vertu de la *Politique sur les paiements de transfert* et de la *Directive sur les paiements de transfert*, « [o]n estime qu'un audit des états financiers ne peut se substituer vraiment à un audit des bénéficiaires, étant donné que, de façon générale, elle n'indiquera pas si les coûts déclarés ou demandés par le bénéficiaire sont conformes à une entente de financement donnée ».

45. De même, bien que la participation de hauts fonctionnaires du Ministère au conseil d'administration améliore la surveillance de l'exécution du programme, elle ne fournit pas l'assurance que les coûts déclarés sont conformes aux modalités de l'entente de financement.
46. De plus, dans le cadre de l'évaluation du risque global du projet et du bénéficiaire de l'EG, le personnel du programme devait tenir compte des résultats des audits qui avaient déjà été effectués. Comme un seul audit d'un bénéficiaire désigné a été effectué au cours des sept dernières années, peu d'information était disponible pour valider ou justifier l'évaluation des risques de ces organismes par la DGPS. Un audit des bénéficiaires permettrait, par exemple, de déterminer dans quelle mesure les fonds sont utilisés aux fins prévues ou non ou de cerner les risques auparavant inconnus qui pourraient permettre à la direction d'ajuster ses efforts de surveillance (comme les frais de déplacement, les frais administratifs ou la répartition des salaires). En fin de compte, un audit permet de s'assurer que les évaluations des risques sont fiables et contribuent à renforcer la gestion des ressources.
47. Nous avons également trouvé dans notre échantillon quatre organismes bénéficiaires qui étaient responsables de redistribuer les fonds reçus à des tiers. Dans ces cas, la *Directive sur les paiements de transfert* du CT exige que les gestionnaires ministériels veillent à ce que l'entente de financement tienne compte des « exigences en vue de l'établissement d'un processus décisionnel clair, transparent et ouvert concernant la sélection des particuliers ou des entités qui recevront les fonds alloués ainsi que la sélection et l'approbation des initiatives à financer et la description des responsabilités du bénéficiaire lors de ce processus; des dispositions prévoyant que le Ministère reçoit les rapports préparés à la suite des examens ou des audits effectués par le bénéficiaire, ou pour son compte, à propos de l'utilisation du financement; et des dispositions autorisant le Ministère à avoir accès aux ententes signées avec les personnes ou entités ayant reçu les fonds redistribués ».
48. Nous avons examiné la surveillance exercée par la DGPS sur un de ces organismes bénéficiaires. Cet organisme était chargé de distribuer 157,5 millions de dollars entre les exercices financiers de 2014 et de 2018. Nous avons constaté que l'entente de financement signée avec l'organisme bénéficiaire précisait clairement ses responsabilités à l'égard du processus de demande de propositions et de la surveillance des tiers. L'entente exigeait que le bénéficiaire ait des procédures opérationnelles en place pour la gestion de la distribution des fonds aux tiers, et de fournir une copie de ces procédures à Santé Canada sur demande. L'entente exigeait aussi que le bénéficiaire fournisse à Santé Canada une description de ses responsabilités dans l'assurance qu'un processus clair, transparent, ouvert et juste est utilisé pour choisir les entités et les projets tiers qui seront financés. Santé Canada reçoit les détails du bénéficiaire de leur processus d'examen lors de l'étape de présentation de la demande et les rapports annuels des bénéficiaires comprenaient aussi des renseignements sur les processus de sélection des recherches. La DGSG n'a toutefois pas effectué une surveillance ciblée ni un audit de conformité afin de confirmer si l'organisation bénéficiaire a satisfait à sa responsabilité d'assurer un processus de prise de décisions juste et transparent, conformément aux modalités de leur entente de financement. Par conséquent, la DGSG n'avait pas d'assurance que le processus d'accorder des fonds publics aux tiers était juste et transparent. Donc, une surveillance ciblée de la conformité, ou des audits des processus du bénéficiaire pour la sélection des personnes ou entités qui recevront des paiements distribués, ainsi que la sélection et l'approbation des initiatives à être financées offrira une

assurance accrue que les fonds publics étaient distribués conformément à la *Politique sur les paiements de transfert* du CT.

49. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la surveillance des bénéficiaires était effectuée conformément à l'évaluation des risques des bénéficiaires et que les rapports des programmes étaient examinés en temps opportun. Toutefois, des améliorations sont nécessaires afin d'augmenter les renseignements qui appuient les l'évaluation des risques des bénéficiaires et la planification annuelle des audits des bénéficiaires.

Recommandation 3

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la politique stratégique devrait :

- **renforcer le plan annuel d'audit des bénéficiaires axé sur les risques pour comprendre des audits de conformité des processus mis en œuvre par les bénéficiaires qui redistribuent les fonds à des tiers;**
- **assurer que les évaluations des risques des bénéficiaires sont soutenues par des preuves de résultats provenant d'audits officiels antérieurs.**

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

La DGPS va assurer que les programmes ayant des bénéficiaires qui redistribuent les fonds à des tiers vont effectuer des audits de conformité des leurs processus de déboursement aux tiers. Il est possible que ces audits n'aient pas lieu chaque année.

La DGPS va prendre des mesures pour assurer que sa stratégie de tolérance aux risques prend en considération les résultats des audits officiels pertinents, y compris des audits menés par des organisations de santé pancanadiennes (OSP).

Fermeture des dossiers

50. La *Directive sur les paiements de transfert* exige qu'on fasse preuve de diligence raisonnable dans la gestion des paiements de transfert, y compris la fermeture des dossiers. Au terme d'une entente, la direction doit s'assurer que les livrables ont été reçus, que les fonds dus aux bénéficiaires ont été versés et que les fonds dus à l'État ont été perçus. Par conséquent, à la fin des ententes, nous nous attendions à trouver dans les dossiers des bénéficiaires des documents corroborant la fermeture des dossiers.
51. Nous avons examiné un échantillon de 18 dossiers, en voie d'être fermés ou qui l'avaient été, afin de déterminer si les dossiers sont correctement fermés au terme d'une entente de financement. Nous avons constaté que le processus de fermeture des dossiers était adéquat.

Analyse comparative fondée sur le sexe et le genre

52. L'Analyse comparative fondée sur le sexe et le genre plus (l'ACSG+) est un processus analytique utilisé pour évaluer l'incidence des initiatives fédérales sur divers groupes (comme les femmes, les hommes, les filles, les garçons et les personnes de diverses identités de genre). Son application permet aux ministères d'améliorer l'offre de programmes, afin de s'assurer que les considérations liées au sexe, au genre et à la diversité sont systématiquement intégrées dans leurs recherches, lois, politiques, règlements, programmes et services, et de mieux répondre aux besoins des différents groupes.
53. La politique de Santé Canada sur l'ACSG (2009) exige que tous les employés soient responsables d'utiliser l'ACSG, le cas échéant, dans le cadre de leur travail et dans les tâches qui leur sont normalement assignées. Santé Canada utilise le sigle ACSG afin de souligner les facteurs biologiques et sociaux dont il faut tenir compte, particulièrement dans le contexte de la santé. En 2012, l'ACSG a été élargie à l'échelle du gouvernement du Canada pour inclure d'autres facteurs comme l'âge, la culture, le lieu et l'origine ethnique. Ces facteurs supplémentaires sont englobés dans le « + » de ACSG+.
54. Nous nous attendions à ce que la DGPS ait intégré l'ACSG+ à la gestion des subventions et des contributions (S et C). Plus précisément, nous nous attendions à ce qu'une formation ait été offerte aux employés et que, pour la période visée par l'audit (exercices financiers de 2016-2017 et de 2017-2018), l'ACSG+ ait été appliquée à toutes les étapes du cycle de gestion des ententes de contribution et que l'ACSG+ ait été fondée sur une analyse pertinente et que les décisions organisationnelles aient pris en considération l'ACSG+.
55. Nous avons constaté que des possibilités de formation étaient offertes aux employés. Toutefois, des efforts accrus sont nécessaires pour s'assurer qu'un plus grand nombre d'employés de la DGPS reçoivent une formation en ACSG+, puisque seulement 14 % des employés chargés de la gestion des ententes de S et C ont suivi cette formation.
56. Nous avons examiné un échantillon de 14 dossiers pour déterminer si la DGPS avait intégré l'ACSG+ au processus de demande de propositions. Nous avons constaté que huit dossiers contenaient des exigences relatives à l'inclusion de l'analyse ACSG+ dans les documents de proposition. Nous avons constaté une tendance positive relativement à l'utilisation de l'ACSG+ aux étapes de l'invitation à présenter une LI et de l'AP parce que toutes les propositions d'ententes plus à jour contenaient une exigence relative à l'ACSG+, comparativement à 38 % des propositions de 2014-2015.
57. La DGPS a récemment développé des outils afin de s'assurer que l'ACSG+ soit mieux intégrée dans ses processus opérationnels. Ils incluent, entre autres, un modèle à utiliser pour les OSP qui comprend des considérations relatives à l'ACSG+. La DGPS travaille également à l'achèvement d'un outil d'évaluation rapide de l'ACSG+ pour les bénéficiaires.
58. Nous avons examiné les propositions et les plans de travail soumis par les demandeurs afin d'évaluer la pertinence et la suffisance de l'information fournie et de déterminer si l'ACSG+ a servi à éclairer les décisions relatives à la signature des ententes de contribution. De plus, nous avons examiné les plans de mesure du rendement des bénéficiaires afin de déterminer dans quelle mesure les données relatives à l'ACSG+ étaient recueillies dans le cadre du processus de gestion des ententes de contribution pour éclairer la conception des politiques

et des programmes. Nous avons constaté que huit des quatorze dossiers échantillonnés comportaient une forme quelconque d'ACSG+. De ces huit dossiers, trois ont été considérés comme ayant fait l'objet d'une analyse appropriée et suffisante, comme la prise en compte du sexe, de la race et de la classe sociale. Dans la plupart des cas, nous avons observé que l'ACSG+ était centrée sur le sexe (les hommes par rapport aux femmes). Il y avait peu d'éléments indiquant que les autres éléments de diversité mentionnés ci-dessus, comme la culture, le lieu et l'origine ethnique, avaient été pris en compte dans l'analyse ou les plans de mesure du rendement.

59. L'inclusion limitée de l'ACSG+ dans les plans de travail et de gestion du rendement des bénéficiaires peut signifier que la DGPS ne tire pas pleinement parti du travail des bénéficiaires pour recueillir les données nécessaires à la prise de décisions stratégiques et de programmes.
60. En conclusion, la DGPS a fait des progrès relativement à l'intégration de l'ACSG+ dans les processus de gestion des ententes de subventions et de contributions, mais des efforts accrus sont nécessaires pour s'assurer que les employés sont formés et que les données relatives à l'ACSG+ sont recueillies et utilisées dans la recherche, les politiques et la conception des programmes.

Recommandation 4

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la politique stratégique devrait augmenter l'utilisation de l'ACSG+ dans le processus de gestion des subventions et des contributions en prenant les mesures suivantes :

- **améliorer l'orientation et la formation;**
- **élargir la collecte de données au moyen des ententes de financement et des plans de mesure du rendement des bénéficiaires afin d'inclure davantage d'éléments de diversité.**

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

La direction va continuer à prendre des mesures pour améliorer l'orientation et la formation au personnel des programmes de subventions et de contributions afin d'augmenter leur compréhension de l'ACSG+. Des efforts sont déjà en cours pour élaborer et livrer des outils, de la formation et une orientation sur l'ACSG+ au personnel des programmes de subventions et de contributions.

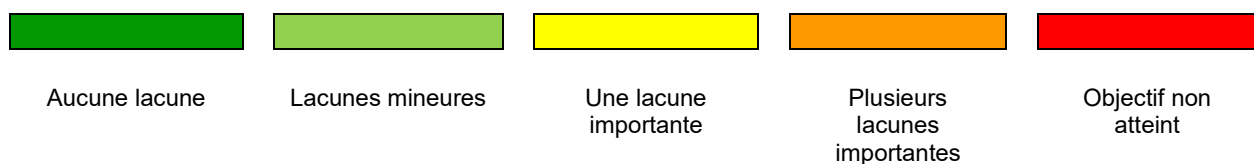
Depuis la période couverte par cet audit, la DGPS a élaboré des profils d'information sur le rendement qui comprennent des indicateurs de l'ACSG pour tous les programmes de paiements de transfert. La direction va travailler pour augmenter la collecte de données sur la diversité au-delà du sexe et du genre par l'entremise d'éditions futures des profils d'information sur le rendement.

Conclusion

61. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il avait des déficiences importantes dans les contrôles en place au niveau de paiements de transfert des S et C exercés par la DGPS.
62. Nous avons constaté l'existence de processus et de pratiques de gestion efficaces dans les domaines suivants :
- des processus et des pratiques officiels qui accompagnent l'invitation à soumettre des propositions et la sélection des bénéficiaires;
 - la conformité des ententes de financement à la *Politique sur les paiements de transfert* et à la *Directive sur les paiements de transfert* du CT;
 - une surveillance adéquate des bénéficiaires relativement aux exigences en matière de rapports.
63. Nous avons constaté plusieurs lacunes dans les contrôles en place exercés par la DGPS au niveau des paiements de transfert des S et C. Parmi les lacunes que nous avons relevées, mentionnons les suivantes :
- un long processus de demande de propositions qui nuit à la capacité de la DGPS de déboursier les fonds en temps opportun et de contribuer aux objectifs ministériels;
 - une utilisation limitée des normes de service pour gérer le processus de gestion des ententes de contribution et favoriser l'amélioration continue;
 - l'absence de documents pour les employés de Santé Canada confirmant qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts dans la sélection des bénéficiaires;
 - un plan annuel d'audit des bénéficiaires axé sur les risques qui englobe un éventail limité de bénéficiaires;
 - un nombre limité d'employés qui suivent la formation en ACSG+ et une collecte limitée de données au moyen de plans de mesure du rendement des bénéficiaires pour corroborer les éléments de diversité de l'ACSG+.
64. Les aspects à améliorer mentionnés dans le présent rapport d'audit, ainsi que les recommandations connexes, amélioreront la gestion des ententes de subventions et de contributions.

Annexe A – Fiche d'évaluation

Audit de la gestion des subventions et des contributions – Étape II			
Critère	Cote	Conclusion	N° de réc.
Le processus de demande de propositions et l'évaluation des propositions sont conformes aux modalités des programmes et à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor.		<p>Les processus de demande de propositions reflètent les modalités des programmes de paiements de transfert de la Direction générale de la politique stratégique.</p> <p>Il faut redoubler d'efforts pour assurer l'examen des demandes en temps opportun et établir des normes de service.</p> <p>Des améliorations sont nécessaires pour atténuer le risque de conflits d'intérêts.</p>	1, 2
Les décisions de financement et la préparation des ententes de contribution sont conformes aux modalités des programmes et à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor.		Les décisions de financement et la préparation des ententes de contribution sont conformes aux modalités des programmes et à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du CT.	
Les ententes de financement sont surveillées conformément à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor.		<p>La surveillance des ententes de financement a été effectuée.</p> <p>L'augmentation du niveau de surveillance exercée sur les bénéficiaires en incluant les OSP et les bénéficiaires désignés dans le plan annuel d'audit des bénéficiaires axé sur les risques et en effectuant des audits de conformité des processus mis en œuvre par les bénéficiaires qui redistribuent des fonds à des tiers permettrait de renforcer l'intendance et la responsabilisation.</p>	3
La Direction générale de la politique stratégique intègre l'analyse comparative fondée sur le sexe et le genre+ dans la gestion des subventions et des contributions.		Des progrès ont été réalisés relativement à l'intégration de l'ACSG+ dans les processus de gestion des ententes de subventions et de contributions, mais des efforts accrus sont nécessaires pour s'assurer que les employés sont formés et que les données relatives au volet « + » de l'ACSG+ sont recueillies et utilisées dans la recherche, les politiques et la conception des programmes.	4



Annexe B – À propos de l’audit

Objectif de l’audit

L’objectif du présent audit (étape II) consiste à fournir l’assurance que des contrôles adéquats ont été mis en place par la DGPS de Santé Canada pour le volet de la gestion des paiements de transfert des S et C, conformément à la *Politique sur les paiements de transfert* du CT.

Portée de l’audit

L’audit a porté sur les activités de gestion des ententes réalisées au cours des exercices financiers de 2016-2017 et de 2017-2018. Elle englobait la responsabilité de la DGPS en matière de gestion des S et C.

Les domaines d’intérêt étaient les suivants :

- l’élaboration des ententes de financement, y compris l’admissibilité et l’évaluation des demandeurs, les décisions de financement et la préparation des ententes de contribution;
- l’administration des ententes de financement, y compris la gestion des ententes et les activités de surveillance pour assurer la conformité aux modalités des ententes et pour justifier les paiements.

L’audit peut avoir comporté des entrevues avec des organismes bénéficiaires.

L’annexe C présente les critères de l’audit.

Il s’agissait de la suite de l’Audit de la gestion des subventions et des contributions – Étape I qui a été déposé au Comité ministériel d’audit en mars 2018. L’étape II ne comprenait pas l’examen de la gouvernance et de la surveillance, des outils et de l’orientation, ainsi que des activités de surveillance et d’établissement de rapports au niveau du programme.

La portée ne comprenait pas l’examen des demandes de S et C et de la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (articles 32, 33 et 34).

Méthode de l’audit

L’audit a été effectué conformément à la *Politique sur l’audit interne* du Conseil du Trésor du Canada. Des données probantes suffisantes et pertinentes ont été recueillies pour fournir une assurance raisonnable à l’appui des conclusions de l’audit.

Les procédés d’audit qui ont été utilisés au cours de l’étape de l’examen pour répondre aux critères d’audit comprenaient, notamment, ce qui suit :

- l’examen et la mise à l’essai des contrôles contenus dans le programme d’audit approuvé qui couvrent tout le cycle de vie de la gestion des ententes de financement;
- des entrevues de suivi avec le personnel clé des programmes à Santé Canada, lorsque requis;
- l’analyse et la documentation des résultats.

Déclaration de conformité

Le présent audit a été effectué conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité du Bureau de l'audit et de l'évaluation.

Annexe C – Secteurs d'intérêt et critères

Audit de la gestion des subventions et des contributions – Étape II	
Titre	Critères d'audit
Processus de demande de propositions et l'évaluation des propositions	1. Le processus de demande de propositions et l'évaluation des propositions sont conformes aux modalités des programmes et à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor.
Décisions de financement et la préparation des ententes de contribution	2. Les décisions de financement et la préparation des ententes de contribution sont conformes aux modalités des programmes et à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor.
Surveillance des ententes de financement	3. Les ententes de financement sont surveillées conformément à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du Conseil du Trésor.
Analyse comparative fondée sur le sexe et le genre	4. La Direction générale de la politique stratégique intègre l'analyse comparative fondée sur le sexe et le genre+ dans la gestion des subventions et des contributions.