



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification des programmes de développement économique

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

Projet n° 13-44

Février 2014

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	II
RÉSUMÉ	1
1. CONTEXTE	6
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	10
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	11
4. CONCLUSION	11
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
5.1. <i>Gouvernance</i>	11
5.2. <i>Gestion du risque</i>	14
5.3. <i>Contrôles</i>	16
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	21
ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION	26
ANNEXE B : DESCRIPTIONS DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	27
ANNEXE C : LOIS, RÈGLEMENTS ET POLITIQUES PERTINENTES	31

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
ANSAF	Association nationale des sociétés autochtones de financement
C.-B.	Colombie-Britannique
IFA	Institution financière autochtone
IPAMT	Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail
GPENNE	Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie
IRPP	Initiative de réserve pour pertes sur prêts
PDE	Programme de développement économique
PDEA	Programme de développement des entreprises autochtones
PDEC	Programme de développement économique des communautés
PEP	Partenaire d'exécution de programme
PIF	Programme des institutions financières
POEC	Programme d'opportunités économiques pour les communautés
PSSC	Programme de services de soutien aux communautés
SAEA	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones
SGISC	Système de gestion d'information des subventions et contributions
STDE	Secteur des terres et du développement économique

RÉSUMÉ

Contexte

Le Plan de vérification axé sur les risques 2013-2014 à 2015-2016, qui a été approuvé par le sous-ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) le 27 février 2013, prévoyait une vérification des programmes de développement économique. La vérification était considérée comme un élément hautement prioritaire, car le programme est important pour la réalisation de l'objectif stratégique visant à favoriser la pleine participation des membres des Premières nations, des Inuits et des Métis ainsi que de leurs collectivités à l'économie.

Les programmes de développement économique d'AADNC comprennent plusieurs programmes qui visent à développer et à promouvoir des entreprises autochtones viables et des collectivités prêtes à saisir les occasions. Ces programmes appuient la vision d'accroître la participation des collectivités inuites, métisses et des Premières nations ainsi que de leurs membres à l'économie canadienne, en plus de permettre aux Autochtones d'aspirer aux mêmes possibilités pour ce qui est de la création d'emplois, de revenus et de richesses que les autres Canadiens. Comme il est énoncé dans son mandat et sa vision, AADNC est le ministère responsable de réaliser le Cadre pour le développement économique des Autochtones du gouvernement du Canada, qui a été publié en juin 2009 pour donner suite à l'engagement formulé dans le budget de 2008 d'établir un nouveau cadre axé sur les possibilités, les résultats et les partenariats. Le Cadre oriente les mesures fédérales prises par de nombreux ministères et organismes grâce à des priorités stratégiques claires :

- Renforcer l'entrepreneuriat autochtone
- Développer le capital humain autochtone
- Améliorer la valeur des actifs autochtones
- Façonner des partenariats nouveaux et efficaces

À long terme, les résultats attendus de ces stratégies sont des collectivités autochtones prêtes à saisir les occasions, des entreprises autochtones viables et une main-d'œuvre autochtone qualifiée.

AADNC assure la prestation de plusieurs programmes visant le développement économique et restructure ses programmes afin de mieux les harmoniser avec le Cadre. Les programmes actuels peuvent être classés en trois catégories principales : les programmes de développement des entreprises autochtones, les programmes de développement économique des communautés et les programmes de gestion des terres et de l'environnement.

Grâce à ses initiatives et programmes de développement des entreprises autochtones, AADNC s'efforce de renforcer l'entrepreneuriat autochtone en facilitant l'accès aux capitaux, en repérant les possibilités d'affaires et en les mettant de l'avant, ainsi qu'en appuyant les activités de promotion des entreprises autochtones.

Les programmes de développement économique des communautés d'AADNC appuient les collectivités inuites et des Premières nations en fournissant du financement de base et un

financement fondé sur des propositions. Les programmes sont axés sur le développement des capacités des collectivités afin qu'elles puissent offrir les services de développement économique requis pour générer des possibilités et des actifs économiques et en accroître le rendement.

La gestion des terres et de l'environnement est également considérée comme un facteur clé pour décupler le potentiel de développement économique des terres des Premières nations.

Les programmes de développement économique sont gérés à l'administration centrale par le Secteur des terres et du développement économique (STDE). Selon le programme, la prestation est assurée par les bureaux régionaux, le personnel du STDE ou par un tiers.

À la lumière des travaux de vérification effectués au cours de la phase de planification, l'équipe de la vérification a déterminé que la portée de celle-ci devrait être axée sur les programmes de développement économique énumérés au tableau 1 ci-dessous. Les facteurs utilisés aux fins de la sélection comprenaient le montant du financement des programmes, les activités de programme pendant la période couverte par la vérification et le nombre de changements apportés au programme au cours de cette période. Pour obtenir des précisions sur la portée les programmes visés énumérés ci-dessous, veuillez vous reporter à l'annexe B.

Tableau 1

Programme	Financement 2012-2013 (approx.)	Exécution des programmes	Type de financement
Développement économique des communautés (financement aux collectivités des Premières nations)			
Programme de développement économique des communautés (PDEC)	52 millions \$	Bureaux régionaux	Financement de base (fondé sur une formule)
Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)	23 millions \$	Bureaux régionaux	Financement ciblé (fondé sur des propositions)
Programme de services de soutien aux communautés (PSSC)	8,3 millions \$	Bureaux régionaux et STDE	Financement ciblé (fondé sur des propositions)
Développement des entreprises autochtones (financement à des entreprises détenues par des Autochtones ou des collectivités autochtones)			
Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA)	35,6 millions \$	Prestations par un tiers (institutions financières autochtones)	Financement ciblé (fondé sur des propositions)
Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie (GPERNE)	6,8 millions \$	Prestations par le STDE et un tiers	Financement ciblé (fondé sur des propositions)

Objectif, portée et approche de la vérification

L'objectif de la vérification était d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Cadre de contrôle de gestion des programmes de développement économique (PDE). La vérification a évalué la mesure dans laquelle les processus des PDE permettent de s'assurer que la prestation du programme est conforme aux politiques, aux procédures et aux processus des programmes. Plus précisément, la vérification visait à déterminer si :

- des organismes de gestion et de surveillance efficaces ont été mis sur pied et veillent à l'exercice de la gouvernance et de la surveillance efficaces nécessaires pour atteindre les objectifs des PDE;
- la direction dispose d'une approche de gestion du risque adéquate, efficiente et efficace pour s'assurer qu'il y a des processus documentés, bien communiqués et bien compris permettant de répertorier, d'évaluer et de mettre en œuvre les mesures d'atténuation des risques liés aux PDE;
- des contrôles adéquats, efficaces et efficaces ont été mis en place pour s'assurer que les PDE sont conçus, mis en œuvre, surveillés et font l'objet d'un rapport conformément aux exigences de programmes, notamment les politiques, les processus et les procédures.

La portée de la vérification couvrait les responsabilités du STDE et des bureaux régionaux à l'appui des PDE. Cependant, elle ne comprenait pas les responsabilités des bénéficiaires du financement. Les programmes indiqués dans la section Contexte ont été inclus dans la portée de la vérification lors de la planification et en tenant compte des dépenses de programmes ainsi que du niveau d'activité et du degré de changement pendant la période couverte.

La portée de la vérification couvrait la période s'échelonnant du 1^{er} avril 2011 jusqu'au 30 septembre 2013 et incluait un examen des contrôles mis en place au STDE et dans les bureaux régionaux de la Colombie-Britannique (C.-B.), de l'Ontario, de l'Alberta et de l'Atlantique.

Le plan de vérification a été élaboré à l'aide d'une approche axée sur les risques grâce à laquelle les principaux risques auxquels est confronté AADNC, en particulier ceux touchant les obligations du STDE à l'appui des PDE, ont été cernés au moyen d'entrevues avec la direction et d'un examen de la documentation. Les principaux risques ont ensuite été liés aux processus, pratiques et politiques clés en matière de contrôle, de gestion du risque et de gouvernance qui ont été mis en place à AADNC dans le but d'atténuer les risques cernés. Cette information a ensuite été utilisée pour déterminer les objectifs, la portée et les critères de la vérification. Les critères de vérification en question figurent à l'annexe A.

Énoncé de conformité

Cette vérification est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Points forts

Tout au long des travaux de vérification effectués sur le terrain, l'équipe de vérification a observé des exemples de saines pratiques en matière de prestation des programmes. Il s'en est dégagé les constatations positives suivantes :

- La région de la C.-B. a élaboré un document de planification stratégique qui classe les programmes de développement économique disponibles dans trois catégories de développement économique des collectivités : catégorie 1 – édification d'une nation; catégorie 2 – développement de l'actif; et catégorie 3 – accès à des capitaux. Cette approche a contribué à clarifier la stratégie et les priorités régionales et les activités connexes pour l'année.
- Les régions de la C.-B. et de l'Ontario ont mis l'accent sur l'utilisation du financement de programmes par les collectivités pour élaborer des plans stratégiques quinquennaux (p. ex., plan de développement stratégique, plan d'aménagement et plan communautaire). La vérification a révélé que l'élaboration de plans stratégiques quinquennaux par les collectivités des Premières nations était une pratique pertinente pour la gestion stratégique des ressources financières consacrées au développement économique.

Conclusion

Dans l'ensemble, la vérification a révélé que les pratiques de contrôle des programmes de développement économique couverts par la vérification sont efficaces et adéquates. Certains points à améliorer ont été relevés pour renforcer les pratiques de gestion dans les domaines suivants : mesure du rendement, gestion du risque, assurance de la qualité et conformité, et gestion de l'information.

Recommandations

L'équipe de vérification a relevé des domaines dans lesquels les pratiques et les processus de gestion pourraient être améliorés, et a formulé quatre recommandations suivantes :

1. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit, dans le cadre de son examen et de sa stratégie de mesure du rendement, définir et utiliser des mesures et des indicateurs de rendement clés, qui serviront de jalons pour évaluer et démontrer de manière objective les retombées des programmes de développement économique communautaires. L'information dégagée servira à éclairer l'évaluation continue de la conception et de la prestation de ces programmes. Quant au Programme de développement des entreprises autochtones, le Secteur doit clarifier de quelle façon les données sur le rendement seront compilées par les partenaires de prestation de programmes tiers et communiquées à AADNC.
2. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit prévoir, dans le cadre de son exercice de planification annuelle de ces programmes, de cerner et d'évaluer les risques pour le développement économique et de déterminer les mesures d'atténuation appropriées requises pour favoriser l'atteinte des objectifs des programmes. Lorsque possible et approprié, on doit prendre appui sur les travaux de

gestion du risque des programmes déjà accomplis dans les régions pour favoriser l'efficience et l'efficacité de l'évaluation.

3. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit élaborer un cadre et des pratiques pour l'examen de l'assurance de la qualité et la vérification de la conformité afin de fournir à AADNC une assurance relativement à l'efficacité des processus et des contrôles de gestion appliqués aux programmes des partenaires de prestation de programmes pour la mise en œuvre du Programme de développement des entreprises autochtones. Le cadre et les pratiques de vérification de la conformité doivent être rajustés pour s'assurer qu'AADNC continue de recevoir une assurance par rapport à la prestation des programmes, une fois que l'Association nationale des sociétés autochtones de financement assumera le rôle de coordination de programmes du Ministère.
4. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit, à mesure que se déroule le réalignement du programme et que les rôles et les responsabilités sont précisés, insister sur l'utilisation du Système de gestion d'information des subventions et contributions comme système de gestion des dossiers et clarifier la nécessité de rassembler une documentation complète pour appuyer la gestion efficiente et efficace des programmes de développement économique d'AADNC.

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations, a accepté les recommandations contenues dans le rapport et élaboré un plan d'action de la direction, afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. CONTEXTE

1.1. Introduction

Le Plan de vérification axé sur les risques 2013-2014 à 2015-2016, qui a été approuvé par le sous-ministre d'AADNC le 27 février 2013, prévoyait une vérification des programmes de développement économique. La vérification était considérée comme un élément hautement prioritaire, car ces programmes sont importants pour la réalisation de l'objectif stratégique visant à favoriser la pleine participation des membres des Premières nations, des Inuits et des Métis ainsi que de leurs collectivités à l'économie.

1.2. Programmes de développement économique

Les programmes de développement économique d'AADNC comprennent plusieurs programmes qui visent à développer et à promouvoir des entreprises autochtones viables et des collectivités prêtes à saisir les occasions. Ces programmes appuient la vision d'accroître la participation des collectivités inuites, métisses et des Premières nations ainsi que de leurs membres à l'économie canadienne, en plus de permettre aux Autochtones d'aspirer aux mêmes possibilités pour ce qui est de la création d'emplois, de revenus et de richesses que les autres Canadiens.

Comme il est énoncé dans son mandat et sa vision, AADNC est le ministère responsable de réaliser le Cadre pour le développement économique des Autochtones du gouvernement du Canada, qui a été publié en juin 2009 pour donner suite à l'engagement formulé dans le budget de 2008 d'établir un nouveau cadre axé sur les possibilités, les résultats et les partenariats. Le Cadre oriente les mesures fédérales prises par de nombreux ministères et organismes pour la réalisation des priorités stratégiques suivante :

- Renforcer l'entrepreneuriat autochtone
- Développer le capital humain autochtone
- Améliorer la valeur des actifs autochtones
- Façonner des partenariats nouveaux et efficaces

À long terme, les résultats attendus de ces stratégies sont des collectivités autochtones prêtes à saisir les occasions, des entreprises autochtones viables et une main-d'œuvre autochtone qualifiée.

AADNC assure la prestation de plusieurs programmes visant le développement économique et restructure ses programmes afin de mieux les harmoniser avec le Cadre. Les programmes actuels peuvent être classés en trois catégories principales : les programmes de développement des entreprises autochtones, les programmes de développement économique des communautés et les programmes de gestion des terres et de l'environnement.

Grâce à ses initiatives et programmes de développement des entreprises autochtones, AADNC s'efforce de renforcer l'entrepreneuriat autochtone en facilitant l'accès aux capitaux, en repérant les possibilités d'affaires et en les mettant de l'avant, ainsi qu'en appuyant les activités de promotion des entreprises autochtones. Ces programmes incluent notamment :

- Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA);
- Programme d'accès au capital;

- Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA);
- Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail (IPAMT);
- Programme des institutions financières (PIF);
- Initiative de réserve pour pertes sur prêts (IRPP);
- Les grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie (GPERNE).

Les programmes de développement économique communautaire d'AADNC appuient les collectivités inuites et des Premières nations en fournissant du financement de base et un financement fondé sur des propositions. Les programmes sont axés sur le développement des capacités des collectivités afin qu'elles puissent offrir les services de développement économique requis pour générer et accroître leurs possibilités et actifs économiques. Ces programmes comprennent les suivants :

- Programme de développement économique des communautés (PDEC)
- Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)
- Programme de services de soutien aux communautés (PSSC)

La gestion des terres et de l'environnement est également considérée comme un facteur clé pour décupler le potentiel de développement économique des terres des Premières nations et pour appuyer les secteurs de programmes de développement économique, dont les suivants :

- Baux commerciaux
- Programme de gestion des sites contaminés (PGSC)
- Régime de gestion des terres des Premières nations (RGTPN)
- Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR)

À la lumière des travaux de vérification effectués au cours de la phase de planification, l'équipe de la vérification a déterminé que celle-ci devrait être axée sur les programmes de développement économique énumérés au tableau 1 ci-dessous. Les facteurs utilisés aux fins de la sélection comprenaient le montant du financement des programmes, les activités de programme pendant la période couverte par la vérification et le nombre de changements apportés au programme au cours de cette période. Pour obtenir des précisions sur la portée les programmes visés énumérés ci-dessous, veuillez vous reporter à l'appendice B.

Tableau 1

Programme	Financement 2012-2013 (approx.)	Exécution des programmes	Type de financement
Développement économique des communautés (financement aux collectivités des Premières nations)			
Programme de développement économique des communautés (PDEC)	52 millions \$	Bureaux régionaux	Financement de base (fondé sur une formule)
Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)	23 millions \$	Bureaux régionaux	Financement ciblé (fondé sur des propositions)
Programme de services	8,3 millions \$	Bureaux régionaux et	Financement ciblé

de soutien aux communautés (PSSC)		STDE	(fondé sur des propositions)
Développement des entreprises autochtones (financement à des entreprises détenues par des Autochtones ou des collectivités autochtones)			
Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA)	35,6 millions \$	Prestations par un tiers (institutions financières autochtones)	Financement ciblé (fondé sur des propositions)
Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie (GPERNE)	6,8 millions \$	Prestations par le STDE et un tiers	Financement ciblé (fondé sur des propositions)

Prestation du Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA)

Depuis l'exercice 2013-2014, AADNC cherche à ne plus verser l'aide financière du Programme de développement des entreprises autochtones directement aux entrepreneurs, aux entreprises et aux entreprises communautaires autochtones. Le nouveau modèle 2013-2014 prévoit que plusieurs institutions financières autochtones (IFA), disséminées dans toutes les régions du pays, versent le financement destiné à la prestation de programmes aux bénéficiaires pour le compte du Ministère. AADNC est responsable de fournir le financement de programme aux IFA, qu'il désigne comme partenaires d'exécution de programme (PEP), qui sont ensuite responsables de fournir un financement ciblé aux bénéficiaires selon les modalités de programme. AADNC assure le soutien et la coordination des programmes pour les PEP par l'entremise de sept agents de développement institutionnel répartis dans les régions. Le Ministère prévoit également déléguer le rôle de la coordination de programmes et de soutien du PDEA à l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) en 2014-2015. Cette transition ferait en sorte que l'ANSAF distribuerait les fonds du programme aux PEP pour l'initiative de l'allocation de prêts au développement autochtone, en plus d'assurer la coordination et la gestion de la fonction de prestation du programme. Selon le rendement de l'ANSAF, l'initiative de financement souple destiné aux entreprises autochtones pourrait également lui être transférée en 2015-2016.

Renouvellement de la gamme de programmes de développement économique

Le STDE et ses directions régionales mènent leurs activités dans un environnement caractérisé par des changements considérables en raison du Plan d'action pour la réduction du déficit et le renouvellement connexe de la structure organisationnelle et de la gamme de programmes de développement économique. L'équipe de vérification a tenu compte de ces initiatives de changement de programme à venir.

En 2009, le gouvernement du Canada a publié le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones afin de mieux appuyer la participation des Autochtones canadiens à l'économie. Pour le mettre en œuvre, AADNC a évalué dans quelle mesure la gamme actuelle de programmes sur les terres autochtones, l'environnement et le développement économique est en harmonie avec les priorités du Cadre. Les trois directions générales du STDE – la Direction générale des opportunités pour les communautés, la Direction générale de l'entrepreneuriat autochtone et la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement – ont uni leurs

efforts pour examiner les autorisations existantes et les consolider en trois domaines de programmes relevant d'une même autorisation, à savoir :

- Le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques, qui offre des fonds axés sur les projets aux collectivités inuites et des Premières nations pour une gamme d'activités visant à soutenir la recherche des possibilités économiques des collectivités. Quand les collectivités inuites et des Premières nations ou les organismes qui les représentent cernent des possibilités, mais n'ont pas les ressources financières pour les mener à terme, le Programme leur permettra de soumettre des propositions pour obtenir des fonds additionnels.
- Le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique, qui offre du soutien aux collectivités inuites et des Premières nations afin d'aider à stimuler le développement économique, la gestion des terres et la capacité environnementale des collectivités, de favoriser l'instauration des conditions favorables au développement économique et d'accroître leur participation à l'économie.
- Le Programme d'entrepreneuriat autochtone, qui vise à accroître le nombre d'entreprises canadiennes viables détenues et gérées par des Autochtones canadiens, à offrir à ceux-ci un milieu d'affaires favorable, à soutenir les partenariats avec divers intervenants des secteurs public et privé et à sensibiliser et informer les employeurs des avantages de l'embauche des Autochtones.

Tandis que ce processus vise à réaligner l'organisation des programmes, bons nombres de ceux-ci conserveront leur approche, conception et mode de mise en œuvre actuels. Par exemple, le financement de base du programme (actuellement le PDEC) continuera d'être fondé sur une formule de financement axée sur la communauté et le financement ciblé continuera d'être fondé sur des propositions ou projets.

Le tableau suivant illustre comment les programmes existants visés par la présente vérification seront consolidés dans l'un des trois programmes relevant de la nouvelle autorisation.

Programme actuel	Futur programme
<ul style="list-style-type: none"> • Programme de développement économique des communautés (PDEC) • Programme de services de soutien aux communautés (PSSC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme des services relatifs aux terres et au développement économique
<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques
<ul style="list-style-type: none"> • Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA) • Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'entrepreneuriat autochtone

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1. Objectif de la vérification

L'objectif de la vérification était d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Cadre de contrôle de gestion du PDE. Plus précisément, la vérification visait à déterminer si :

- les organismes de gestion et de surveillance efficace ont été mis sur pied et veillent à l'exercice d'une gouvernance et d'une surveillance efficace nécessaire pour atteindre les objectifs des PDE;
- la direction dispose d'une approche de gestion du risque adéquate, efficiente et efficace pour s'assurer qu'il y a des processus documentés, bien communiqués et bien compris permettant de répertorier, d'évaluer et de mettre en œuvre les mesures d'atténuation des risques liés aux PDE;
- des contrôles adéquats, efficaces et efficients ont été mis en place pour s'assurer que les PDE sont conçus, mis en œuvre, surveillés et font l'objet d'un rapport conformément aux exigences de programmes, notamment les politiques, les processus et les procédures.

2.2. Portée de la vérification

La portée de la vérification couvrait les responsabilités du STDE et des bureaux régionaux à l'appui des PDE. Cependant, elle ne visait pas les responsabilités des bénéficiaires du financement.

La portée de la vérification prévoyait une évaluation de la mesure dans laquelle les processus du PDE fournissent une assurance raisonnable que les programmes sont conformes aux politiques, processus et procédures des programmes.

Les programmes suivants ont été inclus dans la portée de la vérification lors de la planification et en tenant compte des dépenses de programmes ainsi que du niveau d'activité et du degré de changement pendant la période couverte :

- Programme de développement économique des communautés (PDEC)
- Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)
- Programme de services de soutien aux communautés (PSSC)
- Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA)
- Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie (GPERNE)

* En raison de l'important changement du mode de prestation du PDEA à compter de 2013-2014 (lequel ne sera plus offert directement par AADNC, mais plutôt par un tiers), la portée de la vérification comprenait une évaluation de la pertinence de la conception des processus de programmes actuels. Il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité de la plupart des processus de programmes parce qu'ils n'avaient pas achevé un cycle complet d'une année financière.

La portée de la vérification couvrait la période qui s'échelonne du 1^{er} avril 2011 jusqu'au 30 septembre 2013 et incluait un examen des contrôles mis en place au STDE et aux bureaux régionaux de la C.-B., de l'Ontario, de l'Alberta et de l'Atlantique.

3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été menée conformément aux exigences de la Politique sur la vérification interne du Secrétariat du Conseil du Trésor et des *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. Elle a porté sur assez d'éléments de preuve pertinents et obtenu suffisamment d'information pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de ses conclusions.

Le plan de vérification a été élaboré à l'aide d'une approche axée sur les risques grâce à laquelle les principaux risques auxquels est confronté AADNC, en particulier ceux touchant les obligations du STDE à l'appui des PDE, ont été cernés au moyen d'entrevues avec la direction et d'un examen de la documentation. Les principaux risques ont ensuite été liés aux processus, pratiques et politiques clés en matière de contrôle, de gestion du risque et de gouvernance qui ont été mis en place à AADNC dans le but d'atténuer les risques cernés. Cette information a ensuite été utilisée pour déterminer les objectifs, la portée et les critères de la vérification.

Les critères de vérification définissent les normes par rapport auxquelles les pratiques, les processus et les procédures en matière de contrôle, de gestion du risque et de gouvernance du PDE ont été évalués. Ces critères sont exprimés sous forme d'attentes raisonnables à l'égard des pratiques et des processus cernés pour obtenir les résultats escomptés. L'objectif de la vérification est associé aux critères de vérification (annexe A) qui ont été élaborés conformément aux « Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes » (mars 2011) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

4. CONCLUSION

Dans l'ensemble, la vérification a révélé que les pratiques de contrôle liées aux programmes de développement économique visés sont efficaces et adéquates. Certains points à améliorer ont été relevés pour renforcer les pratiques de gestion dans les domaines suivants : mesure du rendement, gestion du risque, assurance de la qualité et conformité, et gestion de l'information.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À partir de l'ensemble des éléments de preuve recueillis lors de l'examen des documents et des systèmes, des analyses et des entrevues, l'équipe de vérification a évalué chacun des critères de vérification et en a tiré des conclusions. Lorsqu'un écart important a été observé entre un critère de vérification et la pratique, le risque connexe a été évalué afin d'élaborer une conclusion et de formuler des recommandations en vue d'apporter des améliorations.

Les observations de la vérification et les recommandations aux fins d'amélioration en découlant sont classées ci-dessous selon les principaux éléments suivants : la gouvernance, la gestion du risque et les contrôles.

5.1. Gouvernance

La gouvernance est cruciale pour la gestion et la surveillance efficaces des politiques, des pratiques, des processus et du mode de prestation des PDE. La vérification a examiné la mesure dans laquelle les mécanismes de surveillance et de gouvernance ont été établis et sont efficaces, si la direction a mis en place un Cadre de contrôle de la gestion approprié à des fins de

responsabilisation et si elle a défini et utilisé des mesures de rendement pour surveiller et évaluer les PDE.

Les observations suivantes ont confirmé que la direction exécute les éléments suivants de la gestion, de l'administration et de la surveillance attendue des PDE.

Planification stratégique et opérationnelle

La vérification a révélé que la gouvernance et la surveillance des PDE étaient appuyées par les exercices de planification et d'établissement du budget de programmes annuel, les réunions régulières de la direction et les rapports trimestriels sur les activités et réalisations des PDE (administration centrale et régions).

La planification était uniforme au niveau des régions et des programmes (PDEC, POEC et PSSC) pour ce qui est de l'attribution des ressources pendant la période couverte par la vérification et entre les régions et l'administration centrale.

La vérification a aussi permis de relever de saines pratiques de gestion dans la région de la C.-B., où les plans d'activités annuels de la Direction du développement économique du STDE sont achevés. Ces plans indiquent les priorités, les principales activités et les cibles de rendement qui ont été surveillées chaque trimestre. Ces plans des unités et des directions régionales sont en harmonie avec les priorités et objectifs généraux des programmes de développement économique pour le STDE à l'échelle nationale, afin d'assurer l'atteinte des objectifs de manière efficace et efficiente. Il est ainsi possible d'établir des ententes sur le rendement des employés en les alignant plus étroitement avec les plans des directions et des unités pour favoriser une responsabilisation efficiente et efficace.

L'une des bonnes pratiques de gestion dans la région de la C.-B. incluait un document de planification stratégique qui classe les programmes de développement économique disponibles dans trois catégories de développement économique des collectivités : la catégorie 1 – édification d'une nation (PDEC, PSSC), dont les activités comprennent : l'initiative de formation d'ADE et d'autres activités de développement des capacités; la catégorie 2 – développement de l'actif (POEC, PDEA, FNLM), dont les activités comprennent un plan de développement économique, un plan stratégique, un plan d'aménagement et des études de faisabilité; et la catégorie 3 – accès à des capitaux (institutions financières autochtones, sociétés autochtones de financement, Administration financière des Premières nations), dont les activités comprennent le financement complémentaire en capital, les partenariats stratégiques, et le financement des infrastructures et du démarrage d'entreprise. Cette approche contribue à clarifier la stratégie et les priorités régionales et les activités connexes.

La vérification a permis de constater que chaque région consulte les collectivités des Premières nations sur les priorités en matière de développement communautaire en mettant en place un comité consultatif du STDE ou un organisme consultatif analogue. La direction a fait savoir que ces organismes consultatifs permettent d'aligner efficacement les priorités des PDE des collectivités des Premières nations à celles du Ministère.

Structure organisationnelle, responsabilisation et communication

La vérification a permis d'observer que les bureaux régionaux étaient structurés de manière à inclure l'Unité des terres et l'Unité du développement économique sous l'égide d'une seule

direction, chacune étant dotée de responsabilités distinctes en matière de gestion, mais conservant certains liens d'interdépendance sous-jacents. Cette structure a facilité et appuyé les communications entre les unités du STDE, tout en assurant des obligations et responsabilités clairement définies pour la prestation des PDE. Il est important que la communication entre les agents de la gestion des terres et les agents du développement économique soit efficace, car les possibilités de développement sont souvent liées à des terres de réserve, qui constituent des actifs clés. Il a aussi été observé qu'une panoplie de méthodes de gestion entre les régions facilite ces liens et ces communications. Parmi ces pratiques notons : la colocalisation des unités du STDE, la dotation des unités du développement économique par du personnel responsable de la gestion des terres (bail commercial, désignation) la mise sur pied d'équipes communautaires réunissant du personnel du STDE et d'autres personnes; la tenue de réunions de projet et de gestion interne entre les gestionnaires et le personnel responsable du développement économique et de la gestion des terres et la production de rapports officiels et spéciaux sur les problèmes entre les agents du développement économique et les agents de la gestion des terres.

Il a été constaté que les rôles et les responsabilités du personnel du STDE à l'égard des programmes du PDE étaient attribués et communiqués au moyen des ententes sur la gestion du rendement et qu'ils cadraient avec les objectifs des PDE.

Par ailleurs, un Cadre de contrôle de la gestion a été mis en place pour définir et communiquer clairement les rôles, les responsabilités, les obligations et la délégation des pouvoirs. Chaque région a été structurée de manière uniforme, de sorte qu'un directeur du STDE relève du directeur général régional. La direction de chaque région est appuyée par des postes de gestionnaires (des terres et du développement économique) et les agents de développement économique appuient le Cadre de gestion.

Organismes de gestion et de surveillance

La vérification a révélé qu'il existe des organismes de surveillance et de gestion qui se réunissent sur une base régulière et qui permettent de discuter des PDE et de différentes questions. Le Comité des DG chargé de la mise en œuvre et des opérations d'AADNC constitue la principale tribune nationale où les directeurs généraux et les directeurs généraux régionaux peuvent soulever les problèmes liés aux PDE. Les régions disposent de comités régionaux des opérations pour discuter des enjeux relatifs au programme à l'échelle régionale. Enfin, on tient une téléconférence sur une base régulière afin de réunir tous les directeurs régionaux et représentants du STDE, et dans le cadre de laquelle les régions peuvent discuter les unes avec les autres, et avec l'administration centrale, de la prestation du programme.

Mesure de rendement

Il était attendu, lors de la vérification, que le STDE aurait répertorié les mesures de rendement appropriées et qu'il les aurait reliées aux résultats prévus, et qu'il aurait surveillé le résultat du rendement pour évaluer l'efficacité des PDE. Les rapports trimestriels des régions renfermaient certaines mesures, par exemple le nombre de projets financés et le montant de ce financement pour le PDEC, le POEC et le PSSC.

Il a été constaté, lors de la vérification, que les mesures du rendement en place pour les programmes communautaires (PDEC, POEC et PSSC) ne démontrent pas, comme elles le devraient, qu'ils exercent une influence sur les collectivités. Les mesures de rendement qui

servent actuellement à l'établissement des rapports sont axées sur le nombre de projets approuvés et la valeur du financement versé. Comme il est indiqué dans le rapport d'activités 2012-2013 du programme de développement économique des communautés, la vision de ces programmes est d'aider les Autochtones à saisir les « possibilités d'emploi, de revenu et de création de la richesse ». Il conviendrait de mettre en place des mesures du rendement efficaces afin de surveiller les progrès vers la réalisation de cette vision et de produire des rapports sur ceux-ci. Il est entendu que le STDE procède à la refonte de sa stratégie de mesure du rendement.

À compter de 2013-2014, la responsabilité à l'égard de la prestation du PDEA a été transférée d'AADNC aux IFA, qui ont été les demandeurs retenus pour devenir des partenaires d'exécution de programme (PEP). Les IFA doivent produire des rapports à partir des différentes mesures du rendement de la gestion de programme comme l'activité de programme (le nombre de requêtes, de demandes reçues et de demandes approuvées), les débours et les coûts par cas. Le PDEA a également déterminé de solides indicateurs de mesure du rendement au niveau des projets et activités. Une exigence prévoit que les IFA s'occupent du suivi et de la compilation de ces données relatives au rendement et les communiquent à AADNC. Comme le mode de prestation du programme est nouveau en 2013-2014, il a été impossible, dans le cadre de la vérification, de déterminer l'efficacité de ces processus de mesure du rendement. À compter de 2014-2015, le STDE prévoit transférer le rôle de coordination du PDEA (actuellement assumé par AADNC) à l'ANSAF. Au moment de la vérification, il n'y avait aucune indication officielle sur la façon dont les données relatives au rendement des projets et activités financés par les IFA seraient compilées et communiquées à AADNC. Le PDEA offre du financement, des renseignements et du soutien aux entreprises autochtones en vue d'accroître leurs chances de réussite et de les rendre plus concurrentielles sur les marchés canadien et international. Des mesures de rendement efficaces devraient être mises en place pour faciliter le suivi et la surveillance du niveau d'atteinte, au fil du temps, des objectifs du programme

Recommandation

1. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit, dans le cadre de son examen et de sa stratégie de mesure du rendement, définir et utiliser des mesures et des indicateurs de rendement clés, qui serviront de jalons pour évaluer et démontrer de manière objective les retombées des programmes de développement économique communautaires. L'information dégagée servira à éclairer l'évaluation continue de la conception et de la prestation de ces programmes. Quant au Programme de développement des entreprises autochtones, le Secteur doit clarifier de quelle façon les données sur le rendement seront compilées par les partenaires de prestation de programmes tiers et communiquées à AADNC.

5.2. Gestion du risque

Afin d'assurer la réalisation efficace et efficiente des PDE, il faut mettre en place un cadre efficace de gestion du risque. Les PDE et les projets individuels visent plusieurs objectifs liés à l'amélioration des possibilités économiques pour les collectivités autochtones et leurs membres et les entreprises autochtones. La gestion efficace du risque permet de cerner les risques susceptibles d'empêcher ou de limiter l'atteinte de ces objectifs, et de répertorier les mesures à

prendre pour les atténuer ou les réduire. La vérification s'est penchée sur la mesure dans laquelle il existe un processus de gestion efficace du risque permettant de répertorier, d'évaluer et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques pour favoriser l'atteinte des objectifs des PDE. La gestion du risque a été examinée au niveau des projets et des dossiers, à l'échelle régionale et à l'échelle du programme nationale.

Niveau des projets à l'échelle régionale

Il a été observé que la gestion du risque était pratiquée au niveau des projets à l'échelle régionale. Les exemples suivants ont été relevés :

- Dans le cadre de la vérification d'un échantillon de projets financés, les évaluations générales achevées par AADNC ont été examinées en marge des propositions de projet (diligence raisonnable) achevées par la région. L'évaluation générale est effectuée pour chaque communauté des Premières nations et tient compte de différents facteurs de risque notamment la gouvernance, l'historique de rendement, la stabilité financière, la complexité du projet et autres facteurs.
- Chaque projet à l'étude des régions comprenait une évaluation de projet et un rapport sommaire, lequel renfermait une évaluation des risques (section 13) achevée par l'agent du développement économique régional. Les neuf facteurs de risque sont à la fois qualitatifs et quantitatifs et sont évalués à l'aide d'une échelle à cotation numérique dont la somme est utilisée pour désigner un risque faible, moyen ou élevé.
- Les évaluations des risques régionales ont été examinées et il a été déterminé qu'elles devaient être incluses dans le cadre des processus de planification annuelle et d'établissement de rapports trimestriels. La plupart des régions visitées avaient également inclus des profils de risque régionaux dans le rapport trimestriel. Ces risques comprennent les principaux risques organisationnels régionaux et les engagements régionaux en matière de planification connexes pour tous les programmes. Par exemple, il a été relevé dans une région que le risque organisationnel régional – risques liés aux partenariats gouvernementaux (« capacité de travailler de manière efficace et efficiente avec des partenaires et des intervenants à l'élaboration et à la prestation de politiques et de programmes ») à l'engagement régional en matière de planification (« cadre de développement communautaire »).

Niveau des programmes à l'échelle nationale

La gestion du risque au niveau des projets effectuée par le STDE comprend l'évaluation des risques rattachés à chaque projet et la détermination du type d'accord de financement et du niveau de surveillance qui sera exercée. Par ailleurs, on a établi un cadre national d'établissement des priorités afin d'assurer la transparence des décisions de financement de programmes pour les occasions économiques de plus grande envergure afin de gérer le risque lié aux relations avec les clients. Toutefois, aucun processus officiel facilité d'élaboration du profil de risques du programme n'a été entrepris dans le cas des programmes existants. L'équipe de vérification s'attendait à trouver cet outil pour les PDE, car il s'agit d'une saine pratique de gestion, et d'une gestion, et d'une lacune qui avait été mise au jour lors d'une vérification

antérieure¹. À défaut de tenir compte de ce facteur de risque, il y a un risque que les objectifs de programme ne soient pas atteints en raison de situations (risques) qui ne sont pas gérées ou atténuées de manière adéquate, ou que le risque n'entre pas en ligne de compte dans l'exercice d'établissement des priorités et de rétablissement des priorités des activités du programme.

Recommandation

2. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit prévoir, dans le cadre de son exercice de planification annuelle de ces programmes, de cerner et d'évaluer les risques pour le développement économique et de déterminer les mesures d'atténuation appropriées requises pour favoriser l'atteinte des objectifs des programmes. Lorsque possible et approprié, on doit prendre appui sur les travaux de gestion du risque des programmes déjà accomplis dans les régions pour favoriser l'efficacité et l'efficacite de l'évaluation.

5.3. Contrôles

Les principales activités de contrôle de la gestion sont cruciales pour appuyer la responsabilisation et la prestation efficace et efficiente des PDE. Au cours de la vérification, on a tenté de déterminer si les éléments suivants avaient été mis en place :

- Une formation, des outils, des ressources, de l'information et une orientation appuient la conception et la prestation efficace des PDE.
- Un processus efficace permet de cerner les occasions et les exigences liées aux changements novateurs et de réagir en conséquence.
- Les PDE sont gérées conformément aux modalités du programme et aux ententes de financement, et prévoient des activités de surveillance et d'établissement de rapport sur la conformité régulière et en temps opportun à l'appui de la prise de décision.

Formation et innovation

L'équipe de vérification a constaté qu'il existait de la formation, des outils, des ressources, de l'information et des orientations pour appuyer la conception et la prestation efficaces des programmes afin qu'il soit en harmonie avec les PDE.

La gestion et la prestation des programmes communautaires n'ont pas changé au cours de la période couverte par la vérification. L'équipe de vérification a relevé plusieurs outils et orientations, y compris un manuel de formation, des régimes de contrôle de la gestion et des exemples de mandats pour des programmes ciblés. L'approche à l'égard de la formation est largement fondée sur une combinaison de mentorat, d'encadrement et de formation en cours d'emploi. Cette approche s'est avérée invariablement efficace dans les régions.

La vérification a aussi permis de constater que les changements liés au renouvellement de la gamme de programmes des PDE et la consolidation des initiatives de programmes exerceront une influence sur les programmes à compter de 2014-2015. Le STDE a développé des outils et

¹ 25 septembre 2008, AADNC, Secteur de la vérification et de l'évaluation – Vérification du financement du développement économique communautaire, recommandation n° 6.

des ressources pour faciliter le déploiement de l'initiative. Voici quelques exemples de ces ressources : des descriptions de secteurs de programmes, des cadres de contrôle de la gestion mis à jour, des gabarits de demandes et des rapports mis à jour et des modèles logiques de programmes mis à jour.

Quant au PDEA, l'équipe de vérification a observé l'élaboration de documents relatifs au programme de soutien pour les PEP qui décrivent les modalités de programme ainsi que les rôles et les responsabilités des différents intervenants.

De bonnes pratiques de gestion observées dans deux régions (C.-B. et Ontario) : les régions ont mis l'accent sur l'utilisation du financement par les collectivités pour élaborer des plans stratégiques quinquennaux (p. ex., plan de développement économique stratégique, plans d'aménagement et plans communautaires). La vérification a révélé que l'élaboration de plans stratégiques quinquennaux (développement économique, aménagement) par les collectivités des Premières nations était une pratique pertinente pour la gestion stratégique des ressources financières consacrées au développement économique. Les avantages relevés sont les suivants :

- recension des objectifs à plus long terme et planification des projets de développement économique;
- savoir que les projets sont prêts à démarrer, ce qui facilite la réattribution des ressources à mesure que la situation évolue au fil du temps;
- capacité de faire le suivi des projets individuels qui favorisent le développement économique avec le temps (p. ex. : étude de faisabilité de la conception à l'achèvement du projet).

Les deux autres régions envisageaient une transformation semblable vers un horizon de planification à plus long terme ou continuaient de planifier sur une base annuelle. L'équipe de vérification reconnaît ces avantages et encourage la direction du STDE à maintenir l'accent sur les plans stratégiques communautaires, en tant que priorités clés, à mesure que l'on procède au réalignement du programme.

Gestion du PDEA : conformité et assurance de la qualité

En 2013-2014, la responsabilité de la prestation du PDEA a été transférée d'AADNC aux PEP. Dans toutes les régions visitées, le processus de sélection des PEP participants (diligence raisonnable) a suivi le processus d'approbation et d'évaluation de la préparation établi par l'administration centrale. Il était entendu que les PEP s'occuperaient de la gestion et de l'administration de l'ensemble du financement du PDEA. Cependant, il a été observé que dans une région, le seul PEP qualifié a accepté de gérer uniquement une partie des bénéficiaires du PDEA, et a exclu les entreprises détenues par la collectivité. La gestion de cette composante du PDEA dans la région est demeurée sous la responsabilité du personnel régional.

Il était attendu, lors de la vérification, que les exigences relatives à la conformité soient claires et communiquées, ce qui n'a pas été le cas pour ce programme. La conformité est une exigence des modalités de l'entente de financement conclue entre AADNC et les PEP et pour tout financement destiné aux PDEA qui continuent de relever d'AADNC (comme il a été observé dans une région). Les régions visitées ont invariablement révélé qu'elles n'avaient pas exécuté

d'activités de surveillance de la conformité des PEP. Dans les cas où l'on a recours à des tierces parties pour exécuter les activités opérationnelles du programme, le ministère doit mettre en place un régime qui fournit une assurance par rapport au contrôle exercé par la tierce partie de manière à s'assurer que les fonds du programme sont dépensés conformément aux modalités. Il était attendu que l'administration centrale communique les attentes à l'égard de la conformité afin de favoriser l'uniformité dans toutes les régions.

La vérification a permis de constater que le PDEA fera de nouveau l'objet d'un changement alors qu'AADNC transférera la responsabilité de la gestion des fonds à l'ANSAF, et la coordination aux PEP qui assurent la mise en œuvre du PDEA. La direction a également fait savoir qu'à compter du 1^{er} avril 2014, l'ANSAF distribuera le financement du programme dans le cadre de l'initiative de l'allocation de prêts au développement autochtone. Selon le rendement de l'ANSAF, l'initiative de financement souple destiné aux entreprises autochtones, qui représente la plus grande partie du budget du PDEA, pourrait également lui être transférée en 2015-2016.

Il importe donc de clarifier et de mettre en œuvre les exigences en matière de conformité alors que le programme traverse ces périodes de changement considérable.

Recommandation

3. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit élaborer un cadre et des pratiques pour l'examen de l'assurance de la qualité et la vérification de la conformité afin de fournir à AADNC une assurance relativement à l'efficacité des processus et des contrôles de gestion appliqués aux programmes des partenaires de prestation de programmes pour la mise en œuvre du Programme de développement des entreprises autochtones. Le cadre et les pratiques de vérification de la conformité doivent être rajustés pour s'assurer qu'AADNC continue de recevoir une assurance par rapport à la prestation des programmes, une fois que l'Association nationale des sociétés autochtones de financement assumera le rôle de coordination de programmes du Ministère.

Résultats de la vérification des dossiers de programmes (PDEC, POEC, PSSC et GPERNE)

Un échantillon discrétionnaire a été sélectionné pour chacun des programmes (PDEC, POEC, PSSC et GPERNE). L'équipe a vérifié les principales activités de contrôle de la gestion qui devraient permettre d'assurer l'exercice de la diligence raisonnable des activités de surveillance et de conformité touchant les programmes, les projets, les approbations de financement, la planification et la présentation des propositions de projet pour le POEC, le PDEC, le PSSC et les GPERNE. Les données probantes ont été compilées par le truchement d'examen des documents conservés par chaque région et de discussions avec le personnel régional clé. D'une façon générale, les contrôles de gestion des PDE, y compris le souci de la diligence raisonnable pour ce qui est des plans de financement, de l'approbation du financement, de la surveillance et de la conformité des programmes et des projets semblent avoir été mis en place et être efficaces et efficaces.

L'équipe de vérification a constaté que d'une façon générale, les processus et les principaux contrôles étaient adéquats et efficaces. L'équipe de vérification a examiné 24 dossiers du PDEC,

24 dossiers du POEC, 11 dossiers du PSSC dans les quatre régions, ainsi que deux projets et une entente de financement de GPERNE. L'équipe de vérification cherchait de la documentation pour appuyer l'exercice de la diligence raisonnable, l'approbation, la conformité et la surveillance. L'équipe de vérification a constaté que les évaluations sommaires de projet et de proposition de projet ou des documents semblables, avaient été reçues et versées aux dossiers, et avaient été approuvés de façon officielle. Les approbations de paiement en application de l'article 34 (*Loi sur la gestion des finances publiques*) étaient appropriées et, dans la plupart des cas, avaient été consignées dans le Système de gestion d'information des subventions et contributions (SGISC). Aucune exception n'a été relevée pour ce qui est des activités de vérification de la conformité et de surveillance. Les vérifications ont révélé que la majorité des rapports exigés avaient été reçus, examinés et approuvés. Dans quelques cas où les rapports étaient manquants ou avaient été présentés tardivement, comme les états financiers vérifiés, il a été constaté que le financement avait été suspendu jusqu'à la réception des rapports attendus.

Les régions n'ont soulevé aucune préoccupation quant à la capacité de fournir un financement ciblé, fondé sur des propositions, par opposition à un financement de base fondé sur une formule. Le financement destiné aux programmes ciblé et de base avait été invariablement versé en cours d'année, dans l'ensemble des régions visitées.

Gestion de l'information

Il était attendu de constater à la vérification que l'information aurait été saisie et classée à l'aide du Système de gestion d'information des subventions (SGISC), à titre de « système de gestion des documents », et qu'une norme minimale en matière de documentation de programme aurait été satisfaite. Les résultats des vérifications font état d'un degré variable de l'utilisation du SGISC comme système de gestion des documents pour chacun des programmes. Même si les essais ont révélé que la documentation et l'information des dossiers étaient généralement complètes, l'information avait tendance à être stockée dans plusieurs systèmes et formats, dont le SGISC, le Système global de gestion intégrée des documents (SGGID), des feuilles de calcul et des dossiers sur support papier. L'ensemble de la documentation et des données probantes saisies dans le SGISC, en particulier pour ce qui est du financement fondé sur des projets, n'était pas uniforme entre les programmes et entre les régions. Il importe de mentionner que l'utilisation du module de gestion des propositions du SGISC comme dépôt des documents fondamentaux de projets (proposition/demandes, examen et approbation de la proposition, livrables de projet) variait considérablement entre les programmes et les régions, d'une utilisation importante à une très faible utilisation.

Au cours des vérifications des dossiers, il a aussi été observé, dans une région visitée, que les données probantes relatives à l'approbation des paiements de programme en application de l'article 34, pour des échantillons de dossiers de 2011-2012 et de 2012-2013 vérifiés, n'étaient pas téléchargées dans le SGISC de manière à démontrer que l'approbation officielle a été reçue. Néanmoins, l'équipe de vérification a observé que cette région avait depuis adopté la pratique en 2013-2014 et que ces approbations sont maintenant saisies dans le SGISC.

- Les principaux documents versés dans le SGISC devraient comprendre les suivants : demandes de projet, propositions, examen et approbation des propositions, rapports de projet et principaux livrables, traces de l'approbation officielle de paiement de programme en application de l'art. 34 (numérisation de lots d'approbation de paiement).

- Les principales données probantes devraient toujours comprendre des documents qui expliquent pourquoi le financement du projet dépasse le montant de la proposition approuvée.

L'utilisation du SGISC comme système commun de gestion des dossiers améliore la gestion et l'administration des PDE. Différents avantages peuvent être tirés d'une utilisation uniforme du SGISC, notamment les suivants : accessibilité aux programmes et aux projets à l'échelle nationale, l'intégralité des rapports exigés est démontrée et suivie, facilitation de la surveillance de la conformité aux modalités.

Recommandation

4. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit, à mesure que se déroule le réalignement du programme et que les rôles et les responsabilités sont précisés, insister sur l'utilisation du Système de gestion d'information des subventions et contributions comme système de gestion des dossiers et clarifier la nécessité de rassembler une documentation complète pour appuyer la gestion efficiente et efficace des programmes de développement économique d'AADNC.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre
<p>1. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit, dans le cadre de son examen et de sa stratégie de mesure du rendement, définir et utiliser des mesures et des indicateurs de rendement clés, qui serviront de jalons pour évaluer et démontrer de manière objective les retombées des programmes de développement économique communautaires. L'information dégagée servira à éclairer l'évaluation continue de la conception et de la prestation de ces programmes. Quant au Programme de développement des entreprises autochtones, le Secteur doit clarifier de quelle façon les données sur le rendement seront compilées par les partenaires de prestation de programmes tiers et communiquées à AADNC.</p>	<p>Afin de simplifier la prestation du programme et d'éliminer les chevauchements, le Secteur des terres et du développement économique (STDE) a récemment achevé une consolidation des autorisations de programme. Des stratégies de mesure du rendement par rapport aux principaux indicateurs de rendement de l'organisation sont actuellement élaborées pour le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques et pour le Programme des services relatifs aux terres et développement économique. En élaborant ces stratégies, AADNC sera mieux à même de mesurer les retombées des programmes de développement économique communautaire.</p> <p>À compter de 2014-2015, le STDE prévoit transférer la responsabilité de la coordination du programme d'entrepreneuriat autochtone, actuellement assumée par le Secteur, à l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF)</p> <p>Le STDE poursuit le transfert des responsabilités en matière de gestion et de prestation des programmes refondus aux institutions financières autochtones qui acceptent de devenir des partenaires d'exécution de programme. On a</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>1^{er} avril 2014</p>

	<p>demandé à l'ANSAF d'assumer une fonction d'examen de l'assurance de la qualité et de surveillance de la conformité à l'égard de la prestation du programme assurée par les partenaires d'exécution de programme, y compris de compiler des données sur les bénéficiaires de programme.</p> <p>Cette exigence a fait l'objet d'abondantes discussions entre l'ANSAF et les représentants des institutions financières autochtones. Ils comprennent l'importance cruciale de compiler et de communiquer des données fiables en temps opportun pour être en mesure de démontrer les effets positifs de l'investissement dans ce programme.</p> <p>La fonction d'examen de l'assurance de la qualité fera partie intégrante du plan d'activités que l'ANSAF communiquera au STDE avant d'assumer les responsabilités liées à la gestion des programmes refondus.</p> <p>À compter du 1^{er} avril 2014, la responsabilité à l'égard de la gestion des deux nouveaux éléments de programme sera transférée à l'ANSAF.</p> <p>À compter du 1^{er} avril 2015, la responsabilité à l'égard d'un élément de programme supplémentaire sera transférée à l'ANSAF, selon le rendement observé par rapport aux éléments de programme dont la responsabilité aura été transférée en 2014-2015.</p>		<p>1^{er} avril 2014</p> <p>1^{er} avril 2015</p>
--	--	--	---

<p>2. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit prévoir, dans le cadre de son exercice de planification annuelle de ces programmes, de cerner et d'évaluer les risques pour le développement économique et de déterminer les mesures d'atténuation appropriées requises pour favoriser l'atteinte des objectifs des programmes. Lorsque possible et approprié, on doit prendre appui sur les travaux de gestion du risque des programmes déjà accomplis dans les régions pour favoriser l'efficience et l'efficacité de l'évaluation.</p>	<p>Le STDE a mis en œuvre des stratégies appropriées pour atténuer les principaux risques de programme comme un cadre national d'établissement des priorités qui permettent de s'assurer que les propositions de projet de tout le pays sont examinées chaque année sur une base permanente. Ce cadre offre une plateforme transparente et équitable pour communiquer les décisions relatives aux investissements ministériels dans les grands projets de développement économique. Le STDE achèvera également un processus officiel d'évaluation des risques pour assurer la mise en place d'une approche uniforme à l'égard de l'identification et de l'analyse des risques. Une évaluation des risques de programme est en cours d'élaboration en collaboration avec la Direction générale de la vérification et de l'évaluation et sera incluse dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement pour les nouveaux programmes consolidés en 2014-2015.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>1^{er} avril 2014</p>
<p>3. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit élaborer un cadre et des pratiques pour l'examen de l'assurance de la qualité et la vérification de la conformité afin de fournir à AADNC une assurance relativement à l'efficacité des processus et des contrôles de gestion appliqués aux programmes des partenaires de prestation de programmes pour la mise en œuvre du Programme de développement des entreprises autochtones. Le cadre et les pratiques de vérification de la conformité</p>	<p>Un cadre de vérification de la conformité et d'examen de l'assurance de la qualité a été élaboré pour les partenaires d'exécution de programme (PEP). En outre, une liste de vérification de l'assurance de la qualité a été distribuée aux régions. Les activités prévues dans ce cadre seront amorcées en prévision des activités des PEP au cours des exercices 2013-2014 et 2014-2015.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>1^{er} avril 2014</p>

<p>doivent être rajustés pour s'assurer qu'AADNC continue de recevoir une assurance par rapport à la prestation des programmes, une fois que l'Association nationale des sociétés autochtones de financement assumera le rôle de coordination de programmes du Ministère.</p>			
<p>4. La sous-ministre adjointe du Secteur des terres et du développement économique doit, à mesure que se déroule le réaligement du programme et que les rôles et les responsabilités sont précisés, insister sur l'utilisation du Système de gestion d'information des subventions et contributions comme système de gestion des dossiers et clarifier la nécessité de rassembler une documentation complète pour appuyer la gestion efficiente et efficace des programmes de développement économique d'AADNC.</p>	<p>Le Secteur des terres et du développement économique reconnaît que le SGISC devrait être utilisé à son plein potentiel comme outil de gestion financière, de gestion de projets, de gestion de l'information afin d'offrir une accessibilité à l'échelle nationale à de l'information clé et à des données précises. Il est notamment question des demandes et des propositions de projet, des examens de projet effectués dans le souci de la diligence raisonnable, des justificatifs d'approbation de projet, de la surveillance, de la conformité et des livrables de projet.</p> <p>En mettant en œuvre les nouvelles autorisations de programme consolidé, le STDE devra utiliser judicieusement le SGISC pour les éléments suivants :</p> <p>a) les cadres de contrôle de la gestion en tant que rôle et responsabilité clé en matière de gestion de programme;</p> <p>b) les stratégies de mesure du rendement en tant que source de données et méthodologie pour la mesure du rendement et la collecte de donnée.</p> <p>En outre, comme l'exigent les cadres de contrôle de la gestion de programmes du STDE, celui-ci</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>1^{er} avril 2014</p>

	<p>effectuera des examens opérationnels sur une base régulière. Les objectifs des examens opérationnels sont multiples : assurer la conformité aux procédures établies; assurer la fiabilité des données et des rapports; rendre compte des résultats des inspections opérationnelles à la haute direction à l'échelle régionale et de l'administration centrale.</p> <p>À compter du 1^{er} avril 2014, l'utilisation complète du SGISC sera mise en œuvre pour le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques et le Programme d'entrepreneuriat autochtone.</p>		
--	---	--	--

Annexe A : Critères de vérification

L'objectif de la vérification est associé aux critères de vérification élaborés conformément aux « Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes » (mars 2011) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Gouvernance et surveillance	
Gouvernance	
1.1	Les organismes de gestion et de surveillance appuient efficacement l'atteinte des objectifs des PDE.
Responsabilisation	
1.2	La direction a mis en place un cadre de contrôle de la gestion adéquat assorti de rôles, de responsabilités, d'obligations et de délégation de pouvoir clairement défini et communiqué.
Résultats et rendement	
1.3	La direction a cerné et surveillé les mesures de rendement appropriées ou d'autres mécanismes de suivi liés aux résultats et aux attentes à l'égard des PDE.
Gestion du risque	
2.1	Il existe des mécanismes de gestion du risque appropriés en lien comme il se doit avec les objectifs des PDE.
Prestation des programmes	
Gérance	
3.1	Les PDE sont gérés conformément aux modalités du programme et aux exigences de l'entente de financement et prévoient une surveillance régulière de la conformité et la production de rapports sur celle-ci. Les rapports sont préparés en temps opportun pour appuyer le processus décisionnel de la direction.
Personnes	
3.2	Il y a de la formation, des outils, des ressources, de l'information et une orientation permettant d'appuyer de manière efficace la conception et la prestation des programmes conformément aux exigences des PDE, y compris des politiques, processus et procédures.
3.3	Il y a des systèmes de gestion de l'information appropriés et des processus de gestion de l'information permettant de s'assurer que les documents fondamentaux sont précis et versés aux dossiers.
Apprentissage, innovation et gestion du changement	
3.4	Il existe un processus adéquat permettant de cerner les possibilités et exigences en matière de changement afin de s'assurer que les initiatives de changement sont mises en œuvre de manière appropriée et bien communiquées.

Annexe B : Descriptions des programmes de développement économique

Programmes couverts par la vérification

	Programme de développement économique des communautés (PDEC)	Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)	Programme de services de soutien aux communautés (PSSC)	Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA)	Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie (GPERNE)
Description	Le PDEC offre une aide financière de base aux collectivités inuites et des Premières nations pour la prestation de services publics de développement économique.	Le POEC fournit une aide financière axée sur les projets afin de soutenir le développement économique dans les collectivités inuites et des Premières nations.	Le PSSC finance la mise en œuvre de plans nationaux et régionaux pour offrir des services de soutien aux organisations de développement économique des communautés autochtones et inuites. Ces services visent à accroître la capacité économique des organismes communautaires.	Le PDEA offre du financement, des renseignements et du soutien aux entreprises autochtones en vue d'accroître leurs chances de réussite et de les rendre plus concurrentielles sur les marchés canadien et international.	Les GPERNE versent des contributions aux fournisseurs de capitaux privés afin de créer ou de développer des instruments de capital-investissement qui favorisent la participation des Autochtones aux grands projets de mise en valeur des ressources et aux projets énergétiques.
Intervenants primaires	Le programme s'adresse aux conseils des Premières nations, aux gouvernements des Premières nations autonomes, aux collectivités inuites et à leurs organisations représentatives ainsi qu'aux autres organisations mandatées pour réaliser des activités et des projets en leur nom.	Le programme s'adresse aux conseils des Premières nations, aux gouvernements des Premières nations autonomes, aux collectivités inuites et à leurs organisations représentatives ainsi qu'aux autres organisations mandatées pour réaliser des activités et des projets en leur nom.	Le programme s'adresse aux conseils des Premières nations, aux gouvernements des Premières nations autonomes, aux collectivités inuites et à leurs organisations représentatives ainsi qu'aux autres organisations mandatées pour réaliser des activités et des projets en leur nom.	Quatorze institutions financières autochtones qui ont été sélectionnées pour assurer le développement d'entreprises d'entrepreneurs autochtones, d'entreprises nouvelles et existantes et d'organisations autochtones.	Huit fonds d'investissement accessibles aux personnes d'ascendance autochtone (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuits) ou aux entreprises dont les intérêts appartiennent majoritairement à des Autochtones ont été créés.
Activités admissibles	<ul style="list-style-type: none"> • Frais liés à la dotation et frais connexes • Planification du développement économique des collectivités • Initiatives en matière de développement des capacités • Élaboration de propositions et utilisation des ressources financières • Exécution d'activités de développement économique pour le compte de la collectivité 	<ul style="list-style-type: none"> • Embauche de membres de la collectivité • Développement des entreprises • Exploitation des terres et des ressources de la collectivité • Accès aux possibilités découlant des terres et des ressources non gérées par la communauté • Promotion de la collectivité comme un endroit propice aux investissements • Recherche et défense des intérêts 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatives de renforcement des capacités des organismes nationaux et/ou régionaux de développement économique communautaire et/ou des ressources humaines en matière de développement économique communautaire financées par le PDEC • Octroi de fonds pour les associations de développement économique, les activités de renforcement des capacités et/ou les possibilités de formation 	<ul style="list-style-type: none"> • Services consultatifs aux entreprises et la formation • Entreprises commerciales • Développement des marchés • Développement et promotion des entreprises 	Création ou développement d'un instrument de capital-investissement pour soutenir la participation des entreprises à de grands projets de mise en valeur des ressources et à des projets énergétiques

	Programme de développement économique des communautés (PDEC)	Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)	Programme de services de soutien aux communautés (PSSC)	Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA)	Grands projets d'exploitation des ressources naturelles et de l'énergie (GPERNE)
Autres commentaires	<p>La conception et la prestation du programme n'ont pas changé pendant la période couverte par la vérification.</p> <p>La consolidation du programme fera en sorte que le PDEC sera combiné au Programme des services relatifs aux terres et au développement économique</p>	<p>La conception et la prestation du programme n'ont pas changé pendant la période couverte par la vérification.</p> <p>La consolidation du programme fera en sorte que le POEC sera combiné au Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques</p>	<p>La conception et la prestation du programme n'ont pas changé pendant la période couverte par la vérification.</p> <p>La consolidation du programme fera en sorte que le PSSC sera combiné au Programme des services relatifs aux terres et au développement économique</p>	<p>La prestation de ce programme a été largement externalisée aux institutions financières autochtones (IFA) et AADNC a assuré un rôle de gestion et de surveillance. Ce rôle de gestion et de surveillance sera transféré à l'ANSAF dans un an ou deux.</p> <p>Toute composante résiduelle de gestion de programme conservée par AADNC fera en sorte que le PDEA sera consolidé dans le Programme d'entrepreneuriat autochtone</p>	<p>Un examen indépendant effectué en juin 2011 a permis de conclure que les montants des capitaux initiaux relatifs à des fonds d'investissement étaient trop petits et que la période d'investissement de trois ans était trop courte pour assurer la viabilité des fonds d'investissement.</p> <p>La consolidation du programme fera en sorte que les projets seront combinés dans le Programme d'entrepreneuriat autochtone</p>

Programmes supplémentaires (non couverts par la vérification)

	Programme d'accès au capital	Programme des institutions financières	Approvisionnements autochtones et partenariats d'affaires (y compris l'IPAMT)	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA)	Initiative de réserve pour pertes sur prêts (IRPP)
Description	Le Programme d'accès au capital offre de l'aide pour renforcer le réseau des institutions de prêts au développement contrôlées par les Autochtones grâce à des ententes de financement avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) visant à offrir des services de soutien et de formation.	Le Programme des institutions financières offre des contributions pour l'établissement, l'expansion ou la diversification des institutions financières autochtones.	L'accès aux occasions d'affaires accorde des fonds afin de favoriser une culture de l'entrepreneuriat dans les collectivités autochtones, d'améliorer l'accès aux possibilités d'affaires et d'emploi pour les entreprises autochtones ainsi que d'établir des ententes de partenariat avec les principaux intervenants autochtones et non autochtones, notamment les employeurs du secteur privé. Les cadres de participation, les stratégies et les éléments qui en découlent sont axés sur l'augmentation du nombre d'occasions d'approvisionnement et d'emploi (y compris le travail autonome) qui sont offertes aux Autochtones grâce à un grand nombre d'activités telles que la défense des intérêts, la recherche, la promotion et d'importantes possibilités de développement économique par les secteurs public et privé.	La SAEA s'efforce d'aider les entreprises autochtones à conclure davantage de marchés avec les ministères et organismes fédéraux et à obtenir l'accès au processus global d'approvisionnement.	L'IRPP, qui fait partie du plan d'action cadre, encourage les institutions financières commerciales à fournir du financement par emprunt aux entreprises des Premières nations qui ont des actifs dans une réserve. Un examen indépendant effectué en juin 2011 a permis de conclure que des lignes directrices de programmes restrictives et un manque de promotion et de marketing contribuaient pour beaucoup à la faible participation à l'IRPP et à la faible activité de cette dernière. Aucune autre entente de réserve pour pertes sur prêts n'a été négociée.
Intervenants primaires	L'ANSAF ou toute institution financière autochtone (IFA) reconnue.	L'ANSAF ou toute IFA reconnue.	Personnes d'ascendance autochtone (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuits), administrations municipales, organisations syndicales, universités, collèges ou autres établissements d'enseignement ainsi que sociétés privées et autochtones.	Personnes d'ascendance autochtone (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuits) ou entreprises dont les intérêts appartiennent majoritairement à des Autochtones.	Huit fonds d'investissement accessibles aux personnes d'ascendance autochtone (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuits) ou aux entreprises dont les intérêts appartiennent majoritairement à des Autochtones ont été créés.

	Programme d'accès au capital	Programme des institutions financières	Approvisionnements autochtones et partenariats d'affaires (y compris l'IPAMT)	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA)	Initiative de réserve pour pertes sur prêts (IRPP)
Activités admissibles	<ul style="list-style-type: none"> • Achats de réduction d'intérêt • Accès facilité aux fonds d'emprunt • Soutien, formation et développement organisationnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement, élargissement ou diversification d'une IFA • Financement de prêt au développement, garantie d'emprunt et autres services financiers connexes aux entreprises autochtones • Établissement et fonctionnement d'une Association nationale • Développement institutionnel 	<p>Volets de participation autochtones comprenant des initiatives syndicales et d'emploi et des stratégies de promotion et d'appui du développement des entreprises visant à embaucher des entreprises et des employés autochtones et à leur attribuer des contrats.</p> <p>Développement des entreprises, activités de planification et de recherche ainsi que capacité du marché du travail et des affaires.</p> <p>Conseils aux entreprises et développement de l'entrepreneuriat, activités de promotion, développement des compétences et des capacités ainsi que développement et promotion de marchés et de partenariats.</p> <p>Approvisionnement et partenariats d'affaires autochtones, évaluation des affaires, de l'emploi et des capacités ainsi que recherche.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les services consultatifs aux entreprises et la formation • Entreprises commerciales • Le développement des marchés • Développement et promotion des entreprises 	<p>Création ou développement d'un instrument de capital-investissement pour soutenir la participation des entreprises à de grands projets de mise en valeur des ressources et à des projets énergétiques</p>

Annexe C : Lois, règlements et politiques pertinentes

- *Loi sur la gestion des finances publiques, 1985*
- Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor du Canada
- Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, 2009
- Les terres et l'économie, Méthodes d'affectation complémentaire et régimes de gestion budgétaire 2013-2014