

Affaires indiennes et du Nord Canada

**Rapport de vérification interne
Vérification du financement du développement
économique des communautés**

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

**Projet n° 07/01
Le 25 septembre 2008**

Table des matières

Sigles et abréviations	i
Résumé	i
1.0 Énoncé d'assurance.....	1
2.0 Introduction.....	2
3.0 Objectifs	4
4.0 Cadre	4
5.0 Approche et méthode.....	5
6.0 Conclusions	5
7.0 Observations et recommandations.....	7
7.1. Généralités.....	7
7.1.1. Accords de financement	7
7.1.2. Documentation des projets	8
7.2. Politiques et procédures	9
7.3. Capacités des ressources.....	12
7.4. Gestion des risques	15
7.5. Gestion de projets.....	16
7.5.1. Demandes de financement	16
7.5.2. Accords de financement	19
7.5.3. Approbations.....	21
7.5.4. Paiements.....	23
7.5.5. Rapport sur les résultats liés au rendement.....	25
7.5.6. Gestion et information financières	27
7.5.7. Surveillance et commentaires.....	29
8.0 Plan d'action de la gestion	30

Sigles et abréviations

MOF	Mode optionnel de financement
PDEC	Programme de développement économique des communautés
POEC	Programme d'opportunités économiques pour les communautés
SGGID	Système global de gestion intégrée des documents
PSSC	Programme des services de soutien aux communautés
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
CVARM	Cadre de vérification axé sur les risques du Ministère
CGRRM	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Ministère
DGDE	Direction générale du développement économique
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
SPTPNI	Système de paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits
GPRPN	Guide de présentation de rapports des Premières nations
PTS	Paiement de transfert souple
AC	Administration centrale
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ARG	Avis de rajustement budgétaire
BVG	Bureau du vérificateur général
DGR	Directeur général régional
	Modalités
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SGPT	Système de gestion des paiements de transfert

Résumé

Introduction

Le Programme de développement économique d’Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a été conçu pour favoriser les conditions et les possibilités visant à accroître la participation des Premières nations et des collectivités inuites à l’économie d’une manière compatible avec leur culture et leurs valeurs, ainsi que la participation d’autres autochtones.

La Direction générale du développement économique¹ (DGPE) du Secteur du développement économique des Autochtones² offre quatre programmes /sous-programmes avec l’aide des régions. Il s’agit des programmes suivants :

- **Le Programme de développement économique des communautés (PDEC).** Dans le cadre de ce programme, on offre une aide financière de base aux collectivités des Premières nations et inuites pour des projets de planification du développement économique et de développement des capacités des communautés, pour l’élaboration de propositions et pour l’optimisation des ressources financières, ainsi que pour la poursuite des activités de développement économique.
- **Programme d’opportunités économiques pour les communautés (POEC).** Ce programme assure un soutien financier aux collectivités des Premières nations et inuites de même qu’aux organisations qu’elles mandatent pour tirer parti des possibilités économiques.
- **Le Programme des services de soutien aux communautés (PSSC).** Ce programme vise à financer la mise en œuvre des plans nationaux et régionaux de prestation des services de soutien aux organismes de développement économique des Premières nations. Les services de soutien ont pour but d’accroître la capacité économique des organisations communautaires afin qu’elles puissent réaliser des projets ponctuels et des activités permanentes liées au développement économique.
- **Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail (IPAMT).** Il s’agit d’une initiative de partenariat avec le gouvernement fédéral qui a pour objectif d’accroître la participation des Autochtones au marché du travail.

On a effectué une vérification axée sur le POEC et le PSSC, entre janvier et juin 2008, en s’appuyant sur une évaluation fondée sur les risques.

Objectifs et cadre

¹ La Direction s’appelle maintenant la Direction générale des partenariats communautaires.

² Depuis le 1^{er} septembre 2008, dans le cadre d’un remaniement ministériel, la Direction générale des partenariats communautaires fait partie du Secteur des terres et du développement économique.

La vérification visait à s'assurer que le POEC et le PSSC sont exploités efficacement et en conformité avec les exigences de la politique du Conseil du Trésor et les autorités compétentes des programmes.

La vérification avait pour objet de déterminer l'existence de contrôles clés qui devraient normalement être présents et à évaluer dans quelle mesure on les applique.

Entre février et avril 2008, on a examiné les principaux éléments du cadre de contrôle de la gestion, les contrôles clés en place et un échantillon des dossiers des bénéficiaires dans les bureaux régionaux d'AINC en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, en Ontario, au Québec, dans les provinces atlantiques et au Nunavut. On a également examiné les dossiers du PSSC à l'administration centrale (AC). On a sélectionné l'échantillon des dossiers des bénéficiaires à l'aide d'un échantillonnage en unités monétaires de tous les projets financés entre le 1^{er} avril 2005 et le 7 novembre 2007. Les vérificateurs ont également examiné les politiques et pratiques visant le POEC et le PSSC à l'AC et dans les régions.

La vérification a été réalisée conformément aux normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes et à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor.

Conclusions

Les vérificateurs internes émettent les opinions suivantes :

- Même si l'on a élaboré de nombreuses directives liées au POEC, celles-ci contiennent des lacunes et elles ne sont pas accessibles à partir d'une seule source. On a élaboré beaucoup moins de directives pour le PSSC. Ces lacunes ont entraîné des incohérences dans les pratiques observées à l'AC et dans les régions.
- Il se pourrait que les ressources affectées au POEC et au PSSC soient insuffisantes pour assurer la gestion adéquate de ces programmes. De plus, on a offert une formation limitée au personnel chargé de la gestion du POEC et du PSSC en ce qui a trait à tous les aspects du cycle de vie du programme. Ces manquements expliquent la nature des conclusions émises dans le présent rapport.
- Des méthodes officielles de gestion des risques des programmes et des projets n'ont pas été mises en œuvre pour le POEC et le PSSC, faisant ainsi augmenter la probabilité que les projets financés ne produisent pas les résultats prévus.
- On doit améliorer les pratiques de gestion afin que :
 - le financement cible de façon plus uniforme les projets qui ont les meilleures répercussions
 - les accords de financement décrivent mieux les projets prévus et les résultats visés
 - seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent des fonds

- tous les projets et paiements soient approuvés par le fonctionnaire délégué compétent
- les paiements soient versés lorsque les fonds sont nécessaires et que l'on fasse concorder les avances en temps opportun
- l'on demande suffisamment de renseignements sur le rendement aux bénéficiaires pour surveiller les résultats obtenus
- l'on obtienne des renseignements supplémentaires pour valider, de temps à autre, les données financières communiquées par les bénéficiaires dans leurs états financiers intégrés vérifiés
- les bénéficiaires fassent l'objet d'un contrôle régulier et systématique.

De plus :

- Il se pourrait que les projets du PSSC ne soient pas financés de façon constante à l'aide des accords de paiement de transfert appropriés, accroissant ainsi le risque d'accorder des fonds à des bénéficiaires qui étaient peu susceptibles d'atteindre les objectifs du programme dans les délais requis ou qui étaient susceptibles d'utiliser une partie importante des fonds à d'autres fins.
- Les renseignements sur les projets n'étaient pas facilement accessibles, rendant encore plus difficile la gestion adéquate des accords de financement et compromettant la capacité d'AINC de répondre adéquatement aux demandes de renseignements concernant des projets précis.

Recommandations

Le rapport de vérification contient un certain nombre de recommandations visant à donner suite aux conclusions de la vérification, notamment les suivantes :

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait améliorer les politiques, procédures et outils connexes utilisés pour la gestion du POEC et du PSSC. Les tâches devraient inclure ce qui suit :

- Rédiger un guide détaillé des opérations pour le Programme de développement économique des communautés (PDEC) qu'on utilisera à l'AC et dans toutes les régions
- Élaborer des directives sur les mesures à prendre pour cerner et atténuer les risques des projets de façon continue
- Élaborer des directives sur la façon de sélectionner les projets qui seront financés
- Mettre au point un processus de demande officiel pour les organismes qui sollicitent des fonds dans le cadre du PSSC, qui sera connu de tous les demandeurs potentiels
- Créer un modèle que l'AC et les régions utiliseront pour approuver les projets dans le cadre du PSSC

- Élaborer des directives sur les exigences en matière de rapport pour le PSSC qu'on inclura dans les accords de financement en attendant de les intégrer au guide de présentation de rapports des Premières nations
- Élaborer des directives sur les documents à conserver et les mécanismes à utiliser pour s'assurer qu'ils sont facilement accessibles (p. ex., un index contenant un lien aux documents pertinents, des conventions d'appellation).

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait entreprendre un examen exhaustif des besoins en personnel, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, pour s'assurer que des ressources adéquates sont affectées aux POEC et au PSSC afin d'exécuter efficacement les programmes conformément aux modalités de ceux-ci, à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux politiques et procédures internes.

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait mettre au point et offrir un programme de formation destiné aux directeurs de l'AC et des régions, de même qu'au personnel chargé de la prestation des programmes de développement économique pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités liées à l'exécution des programmes. Voici les domaines précis que la formation devrait couvrir :

- L'importance de décrire clairement dans les accords de financement les activités et résultats prévus des projets, les rapports requis de même que la durée des accords
- La documentation adéquate des activités des projets, y compris des approbations, des évaluations des risques et de la surveillance continue des projets
- La responsabilité consistant à s'assurer que les bénéficiaires respectent les modalités des accords de financement.

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait prendre les mesures nécessaires pour améliorer les méthodes de gestion des risques visant le POEC et le PSSC. Les tâches devraient inclure ce qui suit :

- Un examen officiel en vue d'actualiser, au moins une fois par année, les stratégies d'atténuation des risques du POEC et du PSSC
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre de vérification axé sur les risques, destiné aux bénéficiaires des programmes.

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait déterminer et consigner les résultats obtenus pour tous les projets financés depuis la création des programmes.

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait travailler en collaboration avec les directeurs généraux régionaux pour s'assurer que le POEC et le PSSC sont offerts de façon uniforme et conformément aux modalités des programmes et à la politique du gouvernement. Les tâches devraient inclure ce qui suit :

- Suivre la politique de gestion de la trésorerie décrite dans la *Politique sur les paiements de transfert* du mois de juin 2000 afin que les avances et les dérogations à la Politique soient documentées dans les dossiers des projets et que l'on fasse concorder, au moins chaque trimestre, les avances non réglées avec les dépenses réelles engagées avant d'avancer d'autres fonds
- Examiner et ajuster, au besoin, les méthodes d'approbation des paiements relatifs au POEC et au PSSC afin que le fonctionnaire délégué compétent, identifié dans les modalités des programmes, approuve les paiements
- Examiner les possibilités de mouvements de fonds des gouvernements provinciaux selon les dispositions des accords existants tant que les modalités du programme de développement économique le permettent.

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait envisager de rendre admissibles d'autres ordres de gouvernement lors du renouvellement des modalités du programme de développement économique ou lorsque les modalités d'un nouveau programme sont proposées en vue d'être approuvées.

Le directeur général des Partenariats communautaires devrait réévaluer les circonstances dans lesquelles on devrait accorder des fonds à des projets dans le cadre du PSSC au moyen de paiements de transfert souples et en informer les régions en conséquence.

1.0 Énoncé d'assurance

Nous avons achevé la vérification interne du PDEC géré par le Secteur du développement économique des Autochtones et offert avec l'aide des régions. L'objectif global de la vérification consistait à s'assurer de la pertinence du cadre de gestion mis en place pour les sous-éléments sélectionnés du Programme et de l'efficacité de sa mise en œuvre.

La vérification interne a été réalisée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et aux normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes.

L'équipe de vérification a évalué le cadre de contrôle de gestion par rapport à des critères tirés de la *Politique sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et à des directives connexes.

En ma qualité de dirigeant principal de la vérification, des procédures de vérification appropriées et suffisantes ont été suivies et assez d'éléments probants ont été recueillis pour étayer l'exactitude des conclusions tirées et présentées dans le présent rapport. Ces conclusions reposent sur une comparaison des situations telles qu'elles existaient lors de la vérification et selon les critères de celle-ci. Il convient de noter que les conclusions ne s'appliquent qu'aux programmes vérifiés.

2.0 Introduction

Le Programme de développement économique d’Affaires indiennes et du Nord Canada a été conçu pour favoriser les conditions et les possibilités visant à accroître la participation des Premières nations et des collectivités inuites à l’économie d’une manière compatible avec leur culture et leurs valeurs, ainsi que la participation d’autres Autochtones.

Pour renforcer leur participation à l’économie, les collectivités des Premières nations et inuites ont besoin d’aide pour :

- Accroître leur capacité à offrir des services publics liés au développement économique;
- Faire participer les membres de la collectivité au marché du travail;
- Exploiter les terres et les ressources sous le contrôle de la collectivité;
- Avoir accès aux possibilités qu’offrent les terres et les ressources qui ne sont pas sous leur contrôle;
- Promouvoir les investissements dans la collectivité;
- Mener des projets de recherche et des activités de promotion;
- Créer des entreprises appartenant à la collectivité et employant des membres de la collectivité.

Le Programme de développement économique, créé en 1989 et renouvelé le 1^{er} avril 2005, comporte quatre programmes / sous-programmes offerts par la Direction générale du développement économique³ (DGDE) du Secteur des terres et du développement économique⁴ avec l’aide des régions. Il s’agit des programmes suivants :

- ***Le Programme de développement économique des communautés (PDEC).***
Dans le cadre de ce programme, on offre une aide financière de base aux collectivités des Premières nations et inuites pour des projets de planification du développement économique et de développement des capacités des communautés, pour l’élaboration de propositions et pour l’optimisation des ressources financières, ainsi que pour la poursuite des activités de développement économique. Pour obtenir une aide financière de base et recevoir leur allocation annuelle, les bénéficiaires doivent fournir un plan annuel décrivant les activités qu’ils entreprendront avec les fonds et les mesures de rendement prévues. Le financement est accordé par l’entremise d’un accord, d’un paiement de transfert souple (PTS) ou d’un mode optionnel de financement.

³ La Direction s’appelle maintenant la Direction générale des partenariats communautaires.

⁴ Depuis le 1^{er} septembre 2008, dans le cadre d’une réorganisation du Ministère, la Direction générale des partenariats communautaires fait partie du Secteur des terres et du développement économique.

- **Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC).** Ce programme assure un soutien financier aux collectivités des Premières nations et inuites de même qu'aux organisations qu'elles mandatent pour tirer parti des possibilités économiques. On évalue les propositions en fonction de leurs répercussions économiques sur la collectivité, et les projets qui ont les meilleures répercussions sont retenus. Le financement de ce programme est assuré uniquement par une contribution. Le financement d'un projet par AINC ne doit pas dépasser 3 millions de dollars. La Direction générale des programmes de développement économique de la DGDE prodigue des conseils fonctionnels aux régions relativement à la prestation de ce programme.

On accorde des fonds aux régions en fonction de la proportion de leur population indienne et inuite totale. En 2005-2006, les dépenses s'élevaient à 82 millions de dollars et en 2006-2007, à 34,5 millions de dollars. En 2007-2008, le budget était de 24,4 millions de dollars.

- **Le Programme des services de soutien aux communautés (PSSC).** Ce programme vise à financer la mise en œuvre des plans nationaux et régionaux de prestation des services de soutien aux organismes de développement économique des Premières nations. Les services de soutien ont pour but d'accroître la capacité économique des organisations communautaires afin qu'elles puissent réaliser des projets ponctuels et des activités permanentes liées au développement économique. Dans la plupart des cas, les directeurs régionaux des programmes choisissent les bénéficiaires potentiels et ils leur demandent de présenter une proposition. On verse les fonds au moyen d'une contribution lorsqu'on ne prévoit pas entretenir une relation continue avec le bénéficiaire. Sinon, on a recours au paiement de transfert souple. Le financement des contributions est alloué aux régions en fonction de la proportion de leur population indienne et inuite totale. En 2007-2008, le budget s'établissait à 3,3 millions de dollars, même si, chaque année, les dépenses s'élèvent à environ 10 millions de dollars.
- **Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail (IPAMT).** Il s'agit d'une initiative de partenariat avec le gouvernement fédéral qui a pour objectif d'accroître la participation des Autochtones au marché du travail.

On a effectué une vérification axée sur le POEC et le PSSC en s'appuyant sur une évaluation fondée sur les risques.

3.0 Objectifs

La vérification visait à fournir l'assurance à la haute direction que :

- des politiques, procédures, ressources, systèmes et outils connexes pertinents ont été élaborés dans le cadre des programmes pour faciliter la mise en œuvre uniforme des programmes dans toutes les régions et favoriser l'atteinte des objectifs des programmes;
- les demandes de financement sont évaluées en temps utile et de façon juste et transparente. Seul le financement des bénéficiaires et des activités admissibles est approuvé et uniquement à la lumière des besoins financiers, des avantages ou des résultats prévus et des risques;
- des accords officiels, contenant des modalités complètes, appropriées et conformes sont conclus avec le bénéficiaire en temps opportun;
- les activités font l'objet d'un contrôle pour assurer le respect des modalités des programmes et des accords de financement. On remet les paiements uniquement si les exigences sont satisfaites;
- des activités de surveillance suffisantes sont entreprises en temps opportun par les directeurs des programmes pour favoriser l'atteinte des objectifs des programmes. Les problèmes qui nuisent à l'atteinte des objectifs des programmes sont réglés rapidement.

4.0 Cadre

Les vérificateurs ont examiné les méthodes et contrôles en place aux niveaux national et régional visant les éléments suivants :

- élaboration de politiques, de procédures et d'autres outils qu'utilisent les régions;
- traitement des demandes de financement;
- surveillance des activités financées et évaluation des résultats atteints.

On a examiné en détail les activités de six bureaux régionaux à savoir, le bureau de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Québec, des provinces atlantiques et du Nunavut.

5.0 Approche et méthode

La vérification a été réalisée conformément aux normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes et à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor.

Des procédures de vérification appropriées et suffisantes ont été suivies et assez d'éléments probants ont été recueillis pour étayer l'exactitude des conclusions tirées et présentées dans le présent.

Voici les principales techniques de vérification utilisées :

- Entrevues avec les membres de la direction et du personnel à l'AC et dans les régions chargé de la prestation du POEC et du PSSC
- Examen des politiques, procédures, lignes directrices, etc., élaborées par l'AC ou les bureaux régionaux en vue de soutenir la prestation du POEC et du PSSC
- Examen de 33 projets dans le cadre du POEC et de 32 projets dans le cadre du PSSC provenant de six bureaux régionaux (Colombie-Britannique, Saskatchewan, Ontario, Québec, provinces atlantiques et Nunavut) et de l'AC (dossiers du PSSC uniquement) par rapport à une liste de contrôle standard. On a sélectionné les dossiers à l'aide d'un échantillonnage en unités monétaires de tous les projets financés entre le 1^{er} avril 2005 et le 7 novembre 2007.

L'équipe de vérification a tenu une réunion de bilan dans chaque bureau régional pour discuter de ses conclusions avec les directeurs régionaux. On a également informé les directeurs de programme à l'AC des conclusions générales de la vérification une fois tous les travaux sur le terrain terminés.

L'approche utilisée pour atteindre les objectifs de la vérification incluait l'élaboration de critères de vérification, aussi nos observations, évaluations et conclusions reposent sur ceux ci. Ces critères découlent des critères standard élaborés par le Secteur de la vérification et de l'évaluation pour les programmes de subventions et de contributions, lesquels se fondent sur :

- La *Politique sur les paiements de transfert* du SCT, 1^{er} juin 2000
- Le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert* du SCT, juillet 2002
- Le *Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et de contributions*, Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), 1^{er} novembre 2000.

On a effectué les travaux sur le terrain entre février et mars 2008 dans les régions et en avril 2008 à l'AC.

6.0 Conclusions

Les vérificateurs internes émettent les opinions suivantes :

- Même si l'on a élaboré de nombreuses directives liées au POEC, celles-ci contiennent des lacunes et elles ne sont pas accessibles à partir d'une seule source. On a élaboré beaucoup moins de directives pour le PSSC. Ces lacunes ont entraîné des incohérences dans les pratiques observées à l'AC et dans les régions.
- Il se pourrait que les ressources affectées au POEC et au PSSC soient insuffisantes pour assurer la gestion adéquate de ces programmes. De plus, on a offert une formation limitée au personnel chargé de la gestion du POEC et du PSSC en ce qui a trait à tous les aspects du cycle de vie du programme. Ces manquements expliquent la nature des conclusions émises dans le présent rapport.
- Des méthodes officielles de gestion des risques des programmes et des projets n'ont pas été mises en œuvre pour le POEC et le PSSC, faisant ainsi augmenter la probabilité que les projets financés ne produisent pas les résultats escomtés.
- On doit améliorer les pratiques de gestion afin que :
 - Le financement cible de façon plus uniforme les projets qui ont les meilleures répercussions;
 - Les accords de financement décrivent mieux les projets prévus et les résultats visés;
 - Seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent des fonds;
 - Tous les projets et paiements soient approuvés par le fonctionnaire délégué compétent;
 - Les paiements soient versés lorsque les fonds sont nécessaires et que l'on fasse concorder les avances en temps opportun;
 - L'on demande suffisamment de renseignements sur le rendement aux bénéficiaires pour surveiller les résultats obtenus;
 - L'on obtienne des renseignements supplémentaires pour valider, de temps à autre, les données financières communiquées par les bénéficiaires dans leurs états financiers intégrés vérifiés;
 - Les bénéficiaires fassent l'objet d'un contrôle régulier et systématique.

De plus :

- Il se pourrait que les projets du PSSC ne soient pas financés de façon constante à l'aide des accords de paiement de transfert appropriés, accroissant ainsi le risque d'accorder des fonds à des bénéficiaires qui étaient peu susceptibles d'atteindre les objectifs du programme dans les délais requis ou qui étaient susceptibles d'utiliser une partie importante des fonds à d'autres fins.
- Les renseignements sur les projets n'étaient pas facilement accessibles, rendant encore plus difficile la gestion adéquate des accords de financement et compromettant la capacité d'AINC de répondre adéquatement aux demandes de renseignements concernant des projets précis.

7.0 Observations et recommandations

7.1. Généralités

7.1.1. Accords de financement

Il se pourrait que les projets du PSSC ne soient pas financés de façon constante à l'aide des accords de paiement de transfert appropriés.

Le *Guide des dispositions financières et des modes de financement* du SCT contient une liste des caractéristiques associées aux différents types de paiement de transfert. Les principales caractéristiques des modes optionnels de financement (MOF) incluent l'admissibilité au paiement fondée sur une formule négociée. Le bénéficiaire peut remanier le programme en fonction des priorités de sa collectivité en autant que les exigences minimales du programmes soient satisfaites et que les surplus puissent être conservés. Avec les paiements de transfert souples, l'admissibilité au paiement repose sur l'atteinte d'objectifs de rendement précis, fondés sur les résultats prévus du programme. Le bénéficiaire à qui l'on accorde un PTS n'est pas autorisé à remanier le programme et il est responsable des surplus ou déficits. On considère qu'il s'agit d'un mécanisme de financement approprié lorsque le niveau de risque est évalué à moyen. Seules les dépenses admissibles convenues sont remboursées dans le cadre d'une contribution.

Selon les modalités du programme de développement économique, les projets du PSSC peuvent être financés au moyen d'une contribution, d'un PTS ou un d'un MOF. Cela signifie qu'on a recours aux contributions dans les cas où la relation financière n'est pas nécessairement continue avec le bénéficiaire. On a recours au MOF lorsque le bénéficiaire y est admissible aux termes d'un ou plusieurs autres programmes d'AINC. Les lignes directrices du PSSC indiquent que l'on peut utiliser soit une contribution ou un PTS pour verser des fonds. On ne précise pas dans quelles circonstances l'un ou l'autre est le plus approprié.

Notre examen des dossiers de projets révèle que les PTS sont couramment utilisés pour le PSSC si la relation financière avec le bénéficiaire est permanente en ce qui a trait à des activités financées par AINC. On ne tient pas compte du risque inhérent du projet proposé. De plus, les objectifs de rendement sont généralement liés à la remise d'un ou plusieurs rapports, souvent d'un simple rapport financier, avant une date précise plutôt qu'à l'atteinte des résultats souhaités du programme. Dans beaucoup de régions, on a défini d'autres exigences en matière de rapport en plus de celles décrites dans l'accord de financement de sorte que le projet est davantage considéré comme faisant l'objet d'une contribution malgré le PTS.

En accordant des fonds de cette façon, il y a un risque certain d'accorder des fonds à des bénéficiaires qui étaient peu susceptibles d'atteindre les objectifs du programme dans les délais requis ou qui étaient susceptibles d'utiliser une partie importante des fonds à d'autres fins. Les vérificateurs internes sont d'avis que pour un programme tel

que le PSSC, qui finance des projets permanents et ponctuels, on doit tenir compte des risques associés à chaque projet pour déterminer si l'on utilise une contribution ou un PTS. La décision ne doit pas se fonder sur la façon dont d'autres fonds sont accordés dans d'autres programmes ni sur un seul facteur de risque potentiel (p. ex., la nature de la relation permanente avec le bénéficiaire).

Recommandation

1. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait réévaluer les circonstances dans lesquelles on devrait accorder des fonds à des projets dans le cadre du PSSC au moyen de paiements de transfert souples et en informer les régions en conséquence.

7.1.2. Documentation des projets

La documentation reliée au projet n'est pas toujours disponible.

Le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert* du SCT exige que les dossiers de contribution contiennent les éléments suivants :

- la demande initiale
- suffisamment de documentation pour appuyer l'approbation de la demande
- l'accord initial (sauf si la demande est réputée être l'accord, comme le permet la *Politique sur les paiements de transfert* dans le cas de subventions comportant de faibles risques) et toute modification ultérieure
- un enregistrement de toutes les communications importantes, écrites ou verbales, qui ont eu lieu entre le destinataire et l'agent de programme
- toutes les demandes de remboursement originales présentées par le destinataire, ainsi que toute pièce justificative (à moins que celle-ci ne soit retenue par les finances)
- les rapports de surveillance et d'état de la situation.

AINC utilise un processus décentralisé pour gérer les programmes. Le service de la gestion des programmes examine essentiellement la décision d'accorder des fonds à un bénéficiaire; les services de financement gèrent les accords de financement et les services financiers sont chargés du traitement des paiements. On conserve des dossiers séparés dans chaque secteur fonctionnel; les renseignements relatifs à un projet ne sont pas conservés en un seul endroit. Les agents de programme possèdent également des renseignements qui ne figurent pas dans les dossiers de projets officiels. À l'AC, les agents de programme ont été incapables de fournir les dossiers des projets financés par l'AC. On a seulement trouvé les dossiers des services financiers. Pendant la période couverte par la vérification, AINC était sur le point de passer des dossiers sur support papier aux dossiers électroniques. Les documents sur support papier sont maintenant automatiquement numérisés et placés dans le Système global

de gestion intégrée des documents (SGGID). Des agents de programme nous ont confirmé qu'il y a un certain nombre de restrictions quant aux documents qu'on peut verser dans le SGGID et nous avons remarqué qu'il était fastidieux de trouver un document qui ne possède pas de numéro.

Sans un accès rapide aux renseignements relatifs aux projets, en format papier ou électronique, il est plus difficile de gérer adéquatement une contribution, surtout lorsque les agents de programme sont remplacés. Cela compromet aussi la capacité d'AINC de répondre adéquatement aux demandes de renseignements concernant des projets précis.

Recommandation

2. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élaborer des directives, destinées à tous les gestionnaires chargés de l'administration des projets du POEC et du PSSC, relatives aux documents à conserver et aux mécanismes à utiliser pour s'assurer qu'ils sont facilement accessibles (p. ex., un index contenant un lien aux documents pertinents, des conventions d'appellation).

7.2. Politiques et procédures

Même si l'on a élaboré de nombreuses directives liées au POEC, celles-ci contiennent des lacunes et elles ne sont pas accessibles à partir d'une seule source. On a élaboré beaucoup moins de directives pour le PSSC.

Un cadre de contrôle de gestion efficace pour le programme de paiement de transfert exige qu'on élabore, communique et mette à jour des politiques et procédures appropriées pour s'assurer que le programme est appliqué de façon cohérente conformément aux modalités approuvées et aux autres politiques et exigences réglementaires pertinentes.

Dans l'ensemble du pays, on entreprend les activités du POEC et du PSSC en s'appuyant sur les éléments suivants :

- Programme de développement économique – Modalités en vigueur le 1^{er} avril 2005;
- Programmes de développement économique – Manuel d'administration en vigueur le 24 août 2005;
- Lignes directrices pour le Programme de développement économique des communautés (document non daté, créé durant l'exercice 2005-2006);
- Lignes directrices pour le Programme des services de soutien aux communautés (document non daté, créé durant l'exercice 2005-2006);
- Guide de présentation de rapports des Premières nations, mis à jour tous les ans;
- Politiques, lignes directrices et procédures propres aux régions, et élaborées par celles-ci;
- Bulletins d'interprétation.

Les lignes directrices élaborées pour le POEC et le PSSC s'appuient sur les renseignements contenus dans les modalités des programmes. Elles couvrent les exigences portant sur les bénéficiaires admissibles, les projets et les dépenses, les demandes, les critères d'approbation des projets, les niveaux de financement, ainsi que les modalités des accords de financement.

Le manuel d'administration vise à guider le personnel qui gère les programmes de développement économique du Ministère. Il contient des renseignements sur les autorisations et responsabilités; l'administration des programmes; la gestion des programmes fondés sur les propositions (programme d'aide au financement du développement communautaire et POEC); la gestion du Programme de développement économique des communautés (PDEC) et le Programme des services de soutien aux communautés (PSSC) (une page). Le manuel renferme aussi de nombreux liens à d'autres documents, notamment : les modalités des programmes; les lignes directrices des programmes; le guide d'évaluation des projets; le guide relatif aux questions environnementales; le gabarit de demande; l'évaluation des projets et le rapport sommaire; les modèles d'accords de financement et le guide de présentation de rapports des Premières nations.

Dans l'introduction du manuel, on fait la distinction entre « doit » et « devrait ». Les méthodes qui « devraient » être suivies sont des pratiques habituellement fondées sur des « bonnes pratiques ». Lorsque le fonctionnaire compétent de la région ou de l'AC ne suit pas les méthodes recommandées, le manuel précise qu'il doit expliquer pourquoi⁵.

Selon le manuel d'administration, les « bureaux régionaux peuvent rédiger des manuels pour l'administration des programmes de développement dans leur région. Les manuels régionaux visent uniquement les opérations régionales et ils doivent expliquer les

⁵ Manuel d'administration des programmes de développement économique, p. 2.

contradictions avec le présent manuel ». Deux des six régions visées par la portée de la vérification ont jugé nécessaire de réviser en profondeur le manuel avant de l'utiliser en raison des limites de celui-ci. Plusieurs autres régions ont élaboré des procédures propres à leur région.

Les lignes directrices d'interprétation non datées, dont un grand nombre n'étaient encore qu'une ébauche au moment de la vérification, contenaient d'autres détails sur les types de projets et les coûts admissibles dans le cadre du POEC et/ou du PSSC, en plus des détails déjà disponibles dans le manuel d'administration et/ou les lignes directrices.

Les lignes directrices auraient avantage à contenir plus de précisions et de directives particulièrement en ce qui concerne la gestion de trésorerie, la gestion des résultats, la reddition de comptes, l'utilisation d'indicateurs de rendement, les exigences en matière de suivi, les clôtures de projet et les évaluations après la réalisation des projets. Il n'y a pas suffisamment de détails sur les rôles, les responsabilités, la reddition de comptes et la mise à jour des dossiers. Les lignes directrices et les procédures n'ont pas fait l'objet d'une révision régulière; les bulletins d'interprétation servent à communiquer des nouvelles directives ou des directives modifiées en partie parce qu'on peut les diffuser plus facilement⁶.

Les vérificateurs internes sont d'avis que l'utilisation de diverses sources d'information par les gestionnaires de programme et le personnel explique les incohérences dans les pratiques observées à l'AC et dans les régions. L'utilisation d'un manuel complet, qui décrit les lignes directrices et les procédures du POEC et du PSSC faciliterait leur application par la direction et le personnel, en particulier par les nouveaux employés, et elle favoriserait la mise en œuvre plus uniforme des deux programmes dans les régions. On pourrait devoir adapter le manuel en fonction des régions, mais les modifications à celui-ci devraient être limitées, approuvées par l'AC et incluses dans la trousse complète des lignes directrices. L'utilisation d'exemples « pratiques » renforcerait encore davantage l'application uniforme des lignes directrices et des procédures. On devrait réviser et actualiser régulièrement le manuel.

⁶ Les lignes directrices du programme ont été approuvées par le sous-ministre adjoint chargé du Programme de développement économique; le manuel d'administration, par le directeur général, Développement économique des Autochtones et les lignes directrices d'interprétation, par le directeur.

Recommandation :

3. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait rédiger un guide détaillé des opérations pour le Programme de développement économique des communautés (PDEC) qu'on utilisera à l'AC et dans toutes les régions.

7.3. Capacités des ressources

Il se pourrait que les ressources affectées au POEC et au PSSC soient insuffisantes pour assurer la gestion adéquate de ces programmes.

Lors de l'approbation du Programme de développement économique en mars 2005, AINC avait estimé que les salaires et les coûts d'exploitation s'élèveraient à 10,2 millions de dollars pour tous les aspects du Programme, qui devait être financé par les niveaux de références actuels du Ministère. Ce montant correspondait à 7 % du montant total défini pour les paiements de transfert liés au Programme. Nous croyons que des compressions importantes ont été effectuées dans les salaires et les coûts d'exploitation ainsi que dans les montants des paiements de transfert prévus pour permettre l'atteinte des objectifs de l'examen des programmes ministériels et pour tenir compte de la décision de ne pas mettre en œuvre le sous-élément lié à l'aide au financement prévue du programme.

L'analyse du financement prévu, en 2004-2005, des opérations et des paiements de transfert selon les résultats stratégiques⁷ clés tirés du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) du Ministère et du Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) du Ministère indique que des programmes d'AINC reçoivent davantage de fonds pour les opérations relativement au montant des subventions et des contributions et que d'autres programmes en reçoivent moins. Selon notre analyse des renseignements contenus dans le CGRR et le CVAR, les fonds d'exploitation prévus en 2004-2005 pour le résultat stratégique visant le POEC et le PSSC ont été réduits d'environ la moitié par rapport au montant décrit dans les documents d'approbation. La gouvernance et l'infrastructure des institutions gouvernementales et communautaire sont les objectifs stratégiques dont la proportion des salaires et des coûts d'exploitation par rapport au montant disponible pour les subventions et les contributions est la plus similaire.

Le manuel d'administration mentionne également que les compressions de ressources pourraient avoir un effet sur la prestation des programmes dans les régions. Il signale aussi que des responsabilités régionales pourraient ne pas être clairement assignées à

⁷ On a utilisé les chiffres de 2004-2005, car il s'agit des chiffres les plus récents permettant d'obtenir une répartition des salaires et des coûts d'exploitation en fonction des résultats stratégiques.

des unités précises lorsque « les compressions de ressources peuvent limiter les activités accomplies relativement à la négociation, au contrôle, à la mise en œuvre et à la conclusion du financement⁸ ».

Dans tous les bureaux régionaux visités, on a indiqué être préoccupé par le peu de personnel disponible pour gérer efficacement les programmes. L'absence de personnel fait en sorte qu'on manque souvent de temps pour réaliser des évaluations de propositions et de projets adéquates et complètes; pour bien cerner les risques des projets et faire un suivi; pour faire des visites initiales dans le cadre de projets ou donner de la formation aux bénéficiaires; pour mener des activités de surveillance et documenter adéquatement à quel moment on les tient (p. ex., notes dans les dossiers concernant les visites, les appels téléphoniques), ainsi que pour assurer un suivi et consigner les résultats. Les vérificateurs internes ont observé un grand nombre de ces situations et c'est pourquoi ils sont d'avis que les préoccupations des régions relativement au manque de personnel ne sont peut-être pas sans fondement. On reconnaît que certaines compressions de ressources peuvent s'expliquer par les décisions des régions de réduire les examens des programmes.

Recommandation :

4. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait entreprendre un examen exhaustif des besoins en personnel, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, pour s'assurer que des ressources adéquates sont affectées au POEC et au PSSC afin d'exécuter efficacement les programmes conformément aux modalités de ceux-ci, à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux politiques et procédures internes.

On a offert une formation limitée au personnel chargé de la gestion du POEC et du PSSC en ce qui a trait à tous les aspects du cycle de vie du programme.

La formation est nécessaire pour s'assurer que le personnel sait comment s'acquitter de ses responsabilités.

Le manuel d'administration indique que « la Direction générale des programmes de développement économique est chargée de créer, de mettre à jour, d'offrir régulièrement et de mettre à la disposition des régions un cours et du matériel de formation portant sur l'administration des programmes de développement économique destinés aux employés du Ministère, aux membres des comités consultatifs de gestion des programmes régionaux et aux tiers évaluateurs⁹ ».

Au printemps 2005, lors du lancement du programme, on a donné des cours de formation aux employés du Ministère qui avaient pour thème les changements au programme; on avait supposé que tout le monde savait comment gérer des projets.

⁸ Manuel d'administration, p. 7.

⁹ Manuel d'administration, p. 19.

Aucun programme de formation continue n'a été élaboré, et les nouveaux employés doivent apprendre sur le tas. La formation prévue pour les tiers évaluateurs n'a jamais été créée.

On a également discuté des problèmes liés au programme lors des conférences téléphoniques périodiques et des réunions nationales semestrielles. Les conférences téléphoniques et les réunions ont eu lieu avant et après la mise en œuvre du programme actuel le 1^{er} avril 2005. Les conférences téléphoniques ont permis de discuter des changements à l'AC, des outils du programme (p. ex., le manuel d'administration, les bulletins d'interprétation, les modèles) et du financement. Les réunions nationales ont donné aux régions la possibilité de faire part de leurs expériences, de signaler les domaines où il serait utile d'assurer la cohérence à l'échelle nationale et de se doter d'outils nationaux, ainsi que d'examiner et d'approuver les outils du programme (p. ex., le manuel d'administration, les bulletins d'interprétation, les modèles). La dernière réunion nationale a eu lieu en février 2006.

Dans son rapport¹⁰ de 2006, la vérificatrice générale du Canada indique qu'AINC n'offre aucune formation structurée aux agents de programme qui gèrent des projets de subventions et de contributions. Dans le rapport, on fait remarquer que « Le Ministère a élaboré des politiques et des procédures, et publié des lignes directrices à l'intention des agents de programme qui régissent l'utilisation des subventions et des contributions, mais nous avons constaté que le manque de formation avait contribué à rendre inégale l'application de son cadre de contrôle ». Bien que cette conclusion concerne un autre programme, il semble que les leçons tirées n'ont pas été appliquées au POEC et au PSSC.

Les vérificateurs internes estiment que la formation offerte jusqu'à présent relativement au POEC et au PSSC est inadéquate et qu'elle explique les conclusions présentées ici. Une formation plus complète qui couvre tout le cycle de vie des programmes et qui comprend des exemples est requise.

Recommandation :

5. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait mettre au point et offrir un programme de formation destiné aux directeurs de l'AC et des régions, de même qu'au personnel chargé de la prestation des programmes de développement économique pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités liées à l'exécution des programmes.

¹⁰ Chapitre 6, *La gestion des subventions et des contributions votées*. AINC était l'un des cinq ministères visés par la vérification.

7.4. Gestion des risques

Des méthodes de gestion des risques des programmes n'ont pas été mises en œuvre pour le POEC et le PSSC.

Une méthode structurée et systématique de gestion des risques est un élément essentiel du cadre de contrôle de gestion d'une organisation et elle est l'un des dix éléments du *Cadre de responsabilisation de gestion* du SCT. La gestion intégrée des risques favorise une meilleure gestion et prestation des programmes ainsi que l'optimisation des ressources. Elle aide la direction à prendre des décisions éclairées en ce qui a trait à la gestion des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers relevant de son contrôle et elle devrait l'aider à mieux affronter les risques qui échappent à son contrôle.

Selon le manuel d'administration, « les fonctionnaires compétents de l'AC et des régions devraient gérer les risques des programmes en mettant systématiquement à jour les risques définis empêchant l'atteinte des objectifs des programmes, en établissant des contrôles pour atténuer les risques, en évaluant les risques qui demeurent une fois les contrôles mis en place et en fixant les priorités en se fondant sur les risques résiduels ». On ne donne aucune autre directive sur la façon de s'y prendre.

Les risques des programmes indiqués dans le CGRR/CVAR du Ministère étaient de niveau stratégique et ils avaient un intérêt limité pour les gestionnaires de programmes. Le CGRR du programme de développement économique ne comprend aucun renseignement au sujet des risques propres au programme. Nous savons que depuis au moins 2006, le SCT exige qu'AINC remette des CVAR plus détaillés conformément au *Guide du Cadre de vérification axé sur les risques* du SCT.

Les vérificateurs ont trouvé une évaluation des risques pour le programme de développement économique achevée en août 2004, c'est-à-dire avant que les modalités du programme aient été approuvées. Plusieurs contrôles clés indiqués dans l'évaluation n'ont pas été mis en œuvre comme on avait prévu de le faire (p. ex., l'examen prévu par l'AC des évaluations par les tiers et des processus régionaux d'approbation de projets). Au moment de la vérification, la mise à jour du document remontait à 2004.

Les vérificateurs internes sont d'avis que pour assurer l'efficacité de la gestion et du contrôle du programme, les risques définis et les stratégies d'atténuation connexes doivent faire l'objet d'une révision et d'une mise à jour régulières. Se doter d'une méthode permettant d'assurer qu'on procèdera à celles-ci au moins une fois par année réduit la probabilité qu'on oublie de les réaliser.

Recommandation :

6. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait effectuer un examen officiel des stratégies d'atténuation des risques du POEC et du PSSC, au moins une fois par année en vue de les actualiser.

Il n'existe pas de processus structuré pour cerner les risques des projets et mettre en œuvre des stratégies adéquates d'atténuation des risques.

Le manuel d'administration contient une liste de facteurs pouvant accroître les risques de non-réalisation d'un projet. Le manuel décrit aussi les types d'activités de suivi supplémentaires à entreprendre lorsqu'on estime qu'un projet comporte des risques élevés.

Lors de nos entrevues avec les gestionnaires, ceux-ci ont pu facilement nommer les bénéficiaires qui, à leur avis, étaient les plus susceptibles d'éprouver des difficultés à réaliser les projets prévus ainsi que les raisons expliquant leurs difficultés. Dans certains cas, les gestionnaires ont même décrit les mesures adoptées pour atténuer les risques. Quoiqu'il en soit, nous n'avons trouvé aucune preuve de l'existence d'un processus officiel de détermination des risques, et il y a peu de preuves selon lesquelles on surveille les risques tout au long du cycle de vie du projet.

Les vérificateurs internes estiment qu'il est moins probable que les objectifs prévus des projets soient atteints lorsque les risques des projets ne sont pas systématiquement cernés et qu'on ne prend pas les mesures appropriées pour les atténuer. On doit consigner les mesures prises afin qu'il soit manifeste que des mesures d'atténuation ont été prises.

Recommandation :

7. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait s'assurer que les politiques et les procédures des programmes contiennent des directives sur les mesures à prendre pour cerner et atténuer les risques des projets de façon continue.

7.5. Gestion de projets

7.5.1. Demandes de financement

Les fonds du POEC sont alloués d'une façon qui est peu susceptible de soutenir de façon uniforme les projets qui ont les meilleures répercussions.

Les modalités du programme indiquent qu'AINC évaluera les propositions pour le POEC en tenant compte de leurs répercussions économiques dans la collectivité et qu'il appuiera les projets qui ont les meilleures répercussions.

Le guide d'administration met l'accent sur l'évaluation de l'admissibilité du demandeur et du projet. Il indique que « le processus d'examen et d'approbation devrait se fonder sur la conformité avec les critères de sélection de base des projets, ainsi que sur la situation économique de la collectivité bénéficiaire, les avantages économiques quantitatifs pour la collectivité de même que les avantages qualitatifs pour la collectivité ». On cite le guide d'évaluation des projets du POEC qui contient un cadre pour évaluer les demandes ainsi qu'un modèle de feuille de notation pour le classement des projets.

Toutes les régions utilisent essentiellement la méthode du premier entré, premier sorti pour attribuer les fonds. Une région a fixé à 100 000 \$ le montant disponible par projet afin d'accroître le nombre de projets financés. Certaines régions ont évalué les projets à l'aide du modèle de feuille de notation pour le classement des projets, mais on ignore si les renseignements contenus dans celui-ci ont servi à comparer un projet à un autre afin de choisir le projet à financer.

Les vérificateurs internes sont d'avis que la méthode en place met l'accent sur le financement des projets admissibles plutôt que sur ceux ayant les meilleures répercussions, ce qui rend encore plus difficile l'atteinte des objectifs prévus du programme. Même s'il est difficile de classer les différents types de projet, on doit le faire en mettant en place une méthode équitable.

Recommandation :

8. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élargir les procédures actuelles afin d'y inclure davantage de directives destinées aux régions sur la façon de sélectionner les projets à financer.

Il est difficile de déterminer si les fonds du PSSC sont utilisés de la meilleure façon qui soit.

Le financement des projets du PSSC devait se fonder sur les priorités régionales et nationales établies par les comités consultatifs national et régionaux de gestion de programmes.

Au niveau régional, le comité consultatif régional de gestion de programmes, le cas échéant¹¹, définit habituellement les types de projets qu'il veut entreprendre avec les fonds du PSSC disponibles. Le comité consultatif régional de gestion de programmes peut également désigner une organisation qui pourra réaliser un projet en particulier. On a rarement utilisé un processus structuré pour identifier les bénéficiaires potentiels des fonds du PSSC.

¹¹ L'AC a autorisé la région de Québec à ne pas se doter d'un comité consultatif régional de gestion de programmes.

Le comité consultatif national de gestion de programmes n'a jamais défini les priorités nationales et il ne s'est pas réuni après l'hiver 2006. L'AC a choisi les projets nationaux qu'elle financerait et elle a assuré la gestion directe de ceux-ci. Les dossiers de l'AC mis à notre disposition ne renfermaient pas suffisamment de documents pour confirmer le fondement des décisions relatives au financement. On avait déjà formulé une recommandation au sujet de l'identification des documents à conserver et des mécanismes à utiliser pour s'assurer qu'ils sont facilement accessibles.

Les exigences associées aux demandes et les critères de sélection des projets sont décrits dans les lignes directrices du PSSC. Celles-ci indiquent aussi que « le programme ne sollicite pas des propositions des collectivités des Premières nations et inuites, ni de leurs organisations désignées ou mandatées. » Par conséquent, on ne sait pas quel processus est utilisé pour sélectionner les organisations, combien de fonds sont accordés et si les fonds ont été utilisés de la meilleure façon qui soit.

Le Bureau du vérificateur général a fait remarquer ce qui suit :

« Un élément essentiel d'un programme couronné de succès est un niveau élevé d'intérêt chez les requérants éventuels. Encourager le plus de requérants admissibles possible à présenter une demande aide à assurer l'équité du programme et à consacrer les fonds disponibles aux projets les plus prometteurs¹². »

Les vérificateurs internes sont d'avis que le manque d'uniformité et l'irrégularité des processus utilisés pour financer les projets du PSSC exposent le Ministère à des accusations de favoritisme.

Recommandation :

9. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait mettre au point un processus de demande officiel pour les organismes qui sollicitent des fonds dans le cadre du PSSC et informer tous les demandeurs potentiels de son existence.

On accorde des fonds à des organismes provinciaux qui ne sont pas reconnus comme des bénéficiaires admissibles dans les modalités des programmes.

Selon les modalités des programmes, les bénéficiaires admissibles doivent faire partie des catégories de bénéficiaires suivants : conseils de bande; gouvernements de Premières nations autonomes; gouvernements locaux des collectivités inuites; conseils tribaux; sociétés, associations, coopératives et institutions des Premières nations, des Inuits et d'autres collectivités autochtones qui fournissent ou prévoient fournir des services de développement économique aux collectivités des Premières nations et inuites; sociétés non autochtones autres que les sociétés de la Couronne fédérale, associations, coopératives et institutions qui fournissent ou prévoient fournir des

¹² *Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et de contributions*, Bureau du vérificateur général du Canada en collaboration avec Industrie Canada, le 1^{er} novembre 2000, p. 9.

services de développement économique aux collectivités des Premières nations et inuites; service d'assistance canadien aux organismes et province de l'Ontario relativement à l'Entente sur le développement des ressources Canada-Ontario (CORDA).

Le PSSC est utilisé pour accorder des fonds à trois gouvernements provinciaux dans le cadre d'un accord pluriannuel. Aux termes de chaque accord, le gouvernement provincial agit à titre de tiers chargé de la distribution des fonds des deux ordres de gouvernement. Cette méthode facilite l'administration et favorise la création de partenariats multipartites. Seule la province de l'Ontario est un bénéficiaire admissible en raison des fonds fournis pour la CORDA.

Les vérificateurs internes estiment qu'en limitant l'admissibilité des gouvernements provinciaux aux fonds du PSSC, on risque de ralentir les efforts soutenus d'AINC en vue de collaborer avec les autres ordres de gouvernement pour améliorer le bien-être des Premières nations, des Inuits et des Innus.

Recommandations :

10. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait envisager de rendre admissibles d'autres ordres de gouvernement lors du renouvellement des modalités du programme de développement économique ou lorsque les modalités d'un nouveau programme sont proposées en vue d'être approuvées.
11. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait examiner avec les régions les possibilités de mouvements de fonds des gouvernements provinciaux selon les dispositions des accords existants tant que les modalités du programme de développement économique le permettent.

7.5.2. Accords de financement

Les accords de financement ne décrivent pas bien les projets prévus et les résultats visés.

La *Politique sur les paiements de transfert* du SCT décrit les dispositions de base qui doivent faire partie des accords de financement. Citons notamment les résultats visés, la date d'entrée en vigueur et la durée de l'accord.

Les fonds pour la plupart des projets du POEC et du PSSC sont accordés à l'aide d'une modification ou d'un avis de rajustement budgétaire à un accord-cadre que le Ministère a conclu avec le bénéficiaire. Les accords-cadres se fondent sur des modèles standard élaborés par le Ministère et ils contiennent un grand nombre des exigences de la *Politique sur les paiements de transfert* du SCT particulières aux accords (p. ex., une

clause d'indemnisation; les conditions à remplir avant de verser un paiement et le calendrier ou la base des paiements; des dispositions portant sur les conflits d'intérêts visant les fonctionnaires fédéraux; l'assujettissement des fonds aux crédits parlementaires).

La modification type pour un projet du POEC ou du PSSC indique ce qui suit :

Le [bénéficiaire] doit entreprendre ces activités en conformité avec les lignes directrices du programme, avec les plans opérationnels approuvés et avec les conditions de ces approbations.

Le [bénéficiaire] doit remettre des rapports d'étape et finaux de la façon prescrite dans le guide de présentation de rapports des Premières nations.

La présentation des « plans opérationnels approuvés » varie d'une région à l'autre et selon qu'il s'agisse du POEC ou du PSSC. Voici ce qu'on a remarqué :

- un modèle pour les plans de travail du POEC énumérant les principales activités correspondant à celles décrites dans les lignes directrices du POEC, contenant une brève description des activités et renfermant les indicateurs de rendement quantifiable.
- l'utilisation de l'évaluation de projet approuvée et du formulaire sommaire comme plan opérationnel.
- les activités décrites dans la demande initiale qu'on considère comme faisant partie du plan approuvé.

Ce qu'on entend par « plan opérationnel approuvé » n'est pas toujours bien défini.

La lettre relative au financement, parfois citée dans l'accord-cadre modifié, renfermait généralement plus de détails, notamment la ventilation des dépenses du budget et des détails sur les activités à réaliser.

Une région a joint une annexe à l'accord-cadre pour les projets financés dans le cadre du POEC. Elle incluait un résumé du projet prévu et indiquait les dates de début et de fin, le flux net de trésorerie et les rapports requis. La plupart des régions n'indiquaient pas de date, laissant plutôt les dates par défaut de l'accord-cadre.

Certaines régions ont des exigences précises en matière de présentation de rapports pour les projets du PSSC qui sont indiquées dans l'accord de financement modifié. Elles exigent un rapport de dépenses intérimaire au milieu de l'exercice et un rapport de dépenses final le 30 avril de l'exercice suivant. Depuis que le PSSC existe, on n'a jamais exigé de tels rapports. On prévoit cependant inclure dans le guide de présentation de rapports des Premières nations 2009-2010 une telle exigence, c'est-à-dire qu'on devra présenter les premiers rapports quatre mois après l'expiration prévue des modalités du programme.

Les vérificateurs internes sont d'avis que la façon de procéder liée aux accords de financement crée beaucoup d'incertitude en ce qui a trait aux résultats visés par le projet, aux indicateurs de réussite (mis à part les projets achevés et la remise des rapports à temps), aux activités qui seront entreprises et au moment où celles-ci seront réalisées. Si l'on n'ajoute pas des exigences précises, il est impossible d'obliger les bénéficiaires à rendre des comptes relativement aux résultats atteints ou aux frais engagés.

Recommandation :

12. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait s'assurer que les agents de programmes suivent une formation sur l'importance de décrire clairement dans tous les accords de financement liés au POEC et au PSSC les activités et résultats prévus des projets, les rapports requis de même que la durée des accords.

7.5.3. Approbations

Les projets financés ne sont pas tous approuvés par un titulaire de poste d'un niveau approprié.

Selon les modalités des programmes, le pouvoir de signer et de modifier des accords dans le cadre du POEC et du PSSC est délégué au titulaire occupant au moins le poste de directeur de programme et de directeur régional. Le manuel d'administration du Programme de développement économique exige que le directeur général régional approuve tous les projets du POEC financés par AINC dont la valeur ne dépasse pas 100 000 \$. Les projets dont la valeur est supérieure à 100 000 \$ doivent être soumis à l'AC en vue d'être approuvés par le sous-ministre adjoint ou le ministre, en fonction de leur valeur.

Les vérificateurs ont constaté que certains projets ont été approuvés par des titulaires n'occupant pas le poste requis défini dans les modalités des programmes. Les vérificateurs estiment que l'absence d'une méthode uniforme d'approbation des projets pourrait expliquer cette situation.

Pour faire approuver les projets du POEC, il faut utiliser la partie C : Recommandation du financement de l'évaluation du projet et rapport sommaire. Des blocs-signatures figurent dans le bas de ce formulaire pour que le directeur recommandant le financement y appose sa signature de même que le directeur général régional ou le directeur général régional associé qui approuve le financement. Nous avons constaté que les régions n'utilisent pas toutes le formulaire. Voici d'autres usages observés :

- Formulaire de demande de virement budgétaire signé
- Lettres d'approbation destinées au bénéficiaire (elles n'étaient pas toutes signées par le directeur général régional ou le directeur général régional associé). Dans une région, c'est souvent l'agent de projet qui les signait

- Accord signé (il était soit signé par un gestionnaire ou par le directeur des services de financement).

Il n'existe aucun modèle similaire pour les projets du PSSC. On utilise plutôt les mécanismes décrits ci-dessus. Une région utilise la lettre d'approbation destinée au bénéficiaire et une fiche de service – financement. Le directeur responsable du PSSC les signe les deux.

En ne faisant pas approuver les projets par un titulaire de poste d'un niveau approprié, on n'exerce pas le pouvoir délégué convenablement et on accroît le risque d'approuver des projets qui n'auraient pas dû l'être.

Le programme de formation qu'on recommande d'offrir aux directeurs et au personnel pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires afin de s'acquitter de leurs responsabilités liées à l'exécution des programmes, devrait contribuer à favoriser l'utilisation d'une approche commune pour la documentation des approbations de projet dans tous les bureaux régionaux. On devra également mettre au point un modèle pour les projets du PSSC afin de faciliter cet aspect.

Recommandation :

13. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait créer un modèle que les régions utiliseront pour approuver les projets dans le cadre du PSSC.

Le fondé de pouvoir approprié n'a pas approuvé tous les paiements dans le cadre du POEC et du PSSC.

Dans les modalités des programmes, il est indiqué que le pouvoir d'approuver les paiements relatifs au POEC et du PSSC est délégué au titulaire occupant au moins le poste de directeur de programme et de directeur régional.

La plupart des paiements sont approuvés par le directeur de programme ou régional, mais dans une région, nous avons constaté qu'un gestionnaire approuvait souvent les paiements. Nous savons que ce niveau de délégation est différent de celui exigé pour de nombreux autres programmes du Ministère, mais on doit quand même le respecter.

Recommandation :

14. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait demander aux directeurs généraux régionaux de revoir leurs méthodes d'approbation des paiements relatifs au POEC et au PSSC et de s'assurer qu'elles respectent les exigences des modalités des programmes.

7.5.4. Paiements

On a avancé des fonds aux bénéficiaires plus tôt qu'il n'était nécessaire et l'on n'a pas fait concorder les avances en temps opportun.

Les modalités du programme précisent que : « Les paiements sont versés mensuellement en fonction des prévisions de trésorerie du bénéficiaire et ils ne doivent pas excéder la fréquence des paiements établis dans la Politique de gestion de la trésorerie¹³ ». La *Politique sur les paiements de transfert* indique ce qui suit : « Lorsqu'un paiement anticipé est nécessaire, il doit se limiter aux besoins immédiats de trésorerie du bénéficiaire et ne pas excéder la fréquence de paiement suivante :

Valeur totale du montant annuel	Durée de l'accord		
	Moins de 4 mois	4 mois ou plus	
		Avance initiale	Avances subséquentes
Jusqu'à 24 999 \$	90 %	90 %	S.O.
25 000 \$ à 100 000 \$	90 %	Jusqu'à 75 %	Trimestriel
100 001 \$ à 250 000 \$	50 %	Premier trimestre	Trimestriel
250 001 \$ à 500 000 \$	50 %	Premier trimestre	Mensuel, à compter du 4 ^e mois
Plus de 500 000 \$	Mensuel	Premier mois	Mensuel

Dans les modalités du modèle de l'accord de financement relatif au POEC rédigées par l'AC, on ajoute une autre exigence et on propose le calendrier des paiements suivants :

« Inclure un calendrier des paiements dans les cas suivants :

- a. Lorsque le projet présente un risque faible lié à sa mise en œuvre, envisager de verser des paiements anticipés conformément aux prévisions de trésorerie du bénéficiaire, mais sans excéder la fréquence des paiements établie dans la section ii de l'Appendice B (Paiement anticipé des contributions) de la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor;
- b. Lorsque le projet présente un risque modéré à élevé lié à sa mise en œuvre, envisager de verser des paiements anticipés selon le remboursement des dépenses admissibles et prévoir une retenue possible correspondant à 20 % du financement, jusqu'à ce que le bénéficiaire remette des rapports financiers et d'autres rapports finaux et acceptables conformément aux exigences décrites dans l'accord de contribution. »

¹³ Politique sur les paiements de transfert du SCT, section 7.6.

L'examen des flux nets de trésorerie réels indique qu'un nombre important de ceux-ci ne sont pas conformes aux exigences des modalités du programme. Aucun flux net de trésorerie ne semble tenir compte des modalités du POEC relatives aux accords rédigés par l'AC. Voici des pratiques que nous avons relevées :

- On avance le montant total en une seule fois. Généralement mais pas toujours, cela se produit dans le dernier trimestre de l'exercice. Selon les modalités du programme, le paiement avancé ne devrait pas dépasser la moitié du montant versé.
- Les fréquences des avances sont plus rapprochées que celles indiquées dans les modalités des programmes.
- L'avance initiale dépasse le montant prescrit dans les modalités des programmes.

Les dossiers ne contiennent aucun renseignement expliquant pourquoi on a avancé les fonds ou pourquoi on les a avancés plus rapidement que la fréquence prévue dans les modalités des programmes. En ce qui concerne les avances liées au POEC et la plupart des avances liées au PSSC, on n'a fait le rapprochement des montants avancés que des mois après la fin de l'exercice. Dans plusieurs cas, on avait avancé la contribution totale, mais le projet n'a jamais commencé. Les fonds ont cependant été remboursés. Dans une région, jusqu'à 50 % des fonds du budget pour les projets du PSSC ont été placés dans un « compte de mise en commun¹⁴ » et ils n'ont été versés que lorsqu'on a présenté des rapports financiers intérimaires. Les vérificateurs internes estiment que le compte de mise en commun constitue une bonne méthode qu'on devrait davantage utiliser pour les projets du POEC et du PSSC.

En avançant les fonds avant qu'ils soient requis, AINC subventionne les activités du bénéficiaire. On peut investir les fonds ou les utiliser pour répondre à d'autres besoins financiers à court terme. Du point de vue du gouvernement du Canada, en versant les fonds avant qu'ils soient nécessaires, on prive le gouvernement de revenus provenant d'investissements à court terme ou on engage des frais additionnels liés aux emprunts.

L'absence de rapprochement périodique des avances pendant l'exercice où elles ont été versées rend également difficile la réaffectation des fonds qui autrement seraient périmés. Les fonds que le bénéficiaire reverse par la suite après avoir fait concorder ses revenus et ses dépenses le 31 juillet de l'exercice suivant doivent être déposés dans le Trésor et ils ne peuvent être ajoutés aux crédits de l'année en cours pour favoriser les objectifs des programmes.

¹⁴ Lorsqu'on établit un paiement de transfert et qu'on ne connaît pas encore la date exacte à laquelle les fonds seront versés au bénéficiaire (p. ex., parce que le versement des fonds dépend de la réception d'un rapport du bénéficiaire), on place les fonds dans un « compte de mise en commun ». Lorsque les conditions requises sont remplies, on retire les fonds du compte et on prévoit le moment exact où on les versera.

Recommandation :

15. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait rappeler aux directeurs responsables des accords de financement relatifs au POEC et au PSSC qu'il est nécessaire de respecter la politique de gestion de trésorerie décrite dans la *Politique sur les paiements de transfert* du SCT; de consigner dans les dossiers de projets pour quelle raison les avances sont nécessaires de même que les dérogations à la Politique et de faire concorder, au moins chaque trimestre, les avances non réglées avec les dépenses réelles engagées avant d'avancer d'autres fonds.

7.5.5. Rapport sur les résultats liés au rendement

Les directeurs de programme ne demandent pas suffisamment de renseignements relativement aux résultats obtenus grâce au financement.

Les directeurs doivent continuellement évaluer leurs programmes pour savoir s'ils permettent d'atteindre les objectifs prévus. Pour ce faire, ils doivent recueillir des renseignements sur les résultats obtenus grâce au financement.

Les accords de financement liés au POEC et au PSSC exigent habituellement que les bénéficiaires présentent des rapports conformément au guide de présentation de rapports des Premières nations. Pendant une bonne partie de l'existence des programmes, les exigences contenues dans le guide ont été inadéquates, car elles n'ont pas permis de recueillir suffisamment de renseignements sur les résultats des programmes.

Pour les exercices 2005-2006 et 2006-2007, les bénéficiaires du POEC étaient tenus de rendre compte des activités réalisées durant l'année, de l'avancement du projet, des résultats de fin de projet (requis uniquement si AINC n'a pas engagé d'autres fonds) et des résultats prévus du projet dans l'avenir. On a considérablement remanié la présentation des rapports pour 2007-2008. Ils sont maintenant disponibles en format PDF et ils contiennent des menus déroulants. Les renseignements demandés sont toujours les mêmes, mais on peut maintenant sélectionner des indicateurs de rendement quantitatifs à partir d'un menu déroulant.

Les rapports remis pendant les deux premières années du POEC et inclus dans l'échantillon des projets vérifiés portaient sur les activités entreprises et ne contenaient généralement pas d'indicateurs de rendement liés aux résultats prévus¹⁵.

On ne prévoit pas rendre les rapports obligatoires pour le PSSC avant 2009-2010. Certaines régions ont cependant élaboré leurs propres exigences en matière de reddition de comptes. On a présenté des rapports d'activités (p. ex., sur les travaux

¹⁵ Les rapports d'étape 2007-2008 pour les projets du POEC ont été remis le 31 juillet 2008.

entrepris et le nombre de participants), mais ils ne contiennent aucun détail sur des mesures de rendement potentielles harmonisées avec les résultats prévus du programme.

Les régions ne remettent aucun rapport officiel sur les résultats des programmes à l'AC. L'AC se fie aux renseignements contenus dans le Projet de paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) (autrefois appelé le Système de gestion des paiements de transfert) et le Système de gestion des renseignements sur les propositions. Au départ, le Système de gestion des renseignements sur les propositions devait constituer la principale source d'information sur les projets de développement économique. Le Système permet de recueillir des données sur les objectifs et les sous-objectifs économiques prévus ainsi que sur la création d'emplois prévue liée projet. À la suite des compressions découlant de l'examen des programmes par la Direction générale du développement économique, on a réduit les ressources consacrées au Système de gestion des renseignements sur les propositions. Nous savons qu'on a rajouté des ressources affectées au Système au début de 2008. Dans beaucoup de régions visitées dans le cadre de la vérification, on nous a mentionné que le Système de gestion des renseignements sur les propositions était considéré comme une réplique du PTPNI et qu'il n'avait pas été mis à jour. Les directeurs et le personnel de l'AC ont indiqué ne pas utiliser les renseignements du Système de gestion des renseignements sur les propositions à moins d'avoir des questions au sujet d'un projet ou d'une région.

Compte tenu des systèmes électroniques disponibles, l'AC a accès à des renseignements concernant le nombre de projets financés, la valeur totale des projets et le montant des fonds versés par AINC. Les données figurant dans le rapport ministériel sur le rendement pour 2005-2006 et 2006-2007 traduisent l'absence de renseignements fiables sur le rendement.

Les vérificateurs internes estiment que la qualité de l'information recueillie au sujet du rendement ne permet pas, à ce moment-ci, de connaître les résultats obtenus par le POEC et le PSSC. À moins qu'on déploie des efforts concertés durant l'année afin de recueillir ces renseignements, il sera difficile de démontrer les résultats atteints grâce aux programmes en vue de soutenir le renouvellement des modalités à leur expiration, le 31 mars 2010.

Recommandations :

16. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait déterminer et consigner les résultats obtenus pour tous les projets financés depuis la création des programmes.
17. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élaborer des exigences en matière de rapport pour le PSSC qu'on inclura dans les accords de financement en attendant de les intégrer au guide de présentation de rapports des Premières nations.

7.5.6. Gestion et information financières

On se fie trop aux états financiers consolidés et vérifiés des bénéficiaires et c'est pourquoi les bénéficiaires n'ont pas fait l'objet de vérifications.

Lorsque des fonds sont accordés à l'aide de contributions, comme pour le POEC et pour le PSSC, dans certains cas, on doit rendre compte de la façon dont ils ont été dépensés.

Les bénéficiaires du POEC et du PSSC ont remis des états financiers consolidés et vérifiés conformément aux exigences en matière de reddition de comptes annuelle d'AINC. Certaines régions ont mis en vigueur d'autres exigences concernant la présentation de rapports financiers pour les projets du PSSC. Les états financiers incluent des tableaux distincts des revenus et des dépenses pour les divers programmes et services précisés dans l'accord de financement. Comme on l'indique dans le *Manuel des rapports de clôture d'exercice pour les Premières Nations, les conseils tribaux et les organisations politiques des Premières Nations*, même si les tableaux ne doivent pas nécessairement être vérifiés séparément, les soldes globaux doivent être vérifiés et faire partie du rapport du vérificateur sur les états financiers condensés (consolidés). L'AC ou les services financiers régionaux, le cas échéant, examine les tableaux avec l'appui des directeurs régionaux ou de l'AC responsables du programme en question. Les directeurs chargés du programme doivent indiquer si la nature des dépenses est conforme aux dépenses habituelles engagées pour réaliser le projet et s'il y a lieu de croire que les modalités du financement accordé n'ont pas été respectées.

Nous avons relevé des situations où l'on a pris les mesures de suivi appropriées à la suite de la présentation des rapports financiers; toutefois, nous avons trouvé peu de preuves selon lesquelles on a demandé des explications au sujet des écarts budgétaires. Beaucoup de ministères fixent des limites en ce qui concerne les budgets par article d'exécution qu'on peut réaffecter sans approbation (habituellement, on limite les changements à un montant correspondant à entre 10 et 15 % des articles d'exécution touchés). Dans d'autres cas, les rapports des bénéficiaires indiquent clairement que les fonds n'ont pas été attribués dans le bon exercice et que le projet, financé au moyen d'une contribution, s'est poursuivi dans l'exercice suivant. On a pris aucune mesure, même si cette façon de faire n'est pas conforme à l'accord de financement tel qu'il est rédigé. Le fait d'offrir un programme de formation au personnel chargé de la prestation des programmes de développement économique pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités liées à l'exécution des programmes, comme nous l'avons déjà recommandé, devrait réduire la probabilité que cette situation se reproduise.

Même si les états financiers donnent une certaine assurance quant à la situation financière globale et aux pratiques comptables du bénéficiaire, ils ne garantissent pas que les fonds alloués ont été réellement utilisés pour le projet prévu. D'autres ministères fédéraux procèdent à des vérifications des bénéficiaires pour s'en assurer.

La *Politique sur les paiements de transfert* du SCT de 2000 exige des ministères qu'ils élaborent un cadre de vérification axé sur les risques pour la vérification des contributions. On n'a créé aucun cadre du genre pour le POEC et le PSSC. Les modalités approuvées des programmes indiquent que « le processus ou les critères de vérification à utiliser pour procéder à la vérification des bénéficiaires de contribution sont décrits en détail dans le Cadre de vérification axé sur les risques du Ministère ». Selon le profil des composantes du programme inclus dans le CGRRM/CVARM, « les renseignements relatifs à la portée de la vérification et de l'évaluation que la Direction générale de l'évaluation et de la vérification doit communiquer au programme seront décrits dans le Plan de vérification et d'évaluation stratégiques axé sur les risques d'AINC pour 2005-2006, qui est en cours d'élaboration ». Généralement, on considère que les vérifications des bénéficiaires des contributions incombent au directeur du programme et, normalement, elles ne sont pas incluses dans le plan de vérification et d'évaluation de la Direction générale.

Les vérificateurs internes sont d'avis que les directeurs des programmes devraient procéder à des vérifications des bénéficiaires, en se fondant sur une approche axée sur les risques, pour s'assurer que les rapports financiers soumis reflètent fidèlement la façon dont les fonds ont été dépensés.

Suivant un cadre de vérification axé sur les risques, on sélectionne les bénéficiaires qui feront l'objet d'une vérification en se fondant sur un certain nombre de critères liés au risque, notamment le montant de la contribution, la qualité des rapports courants et les renseignements recueillis lors des visites de suivi. Les accords de financement examinés pendant la vérification exigent que les bénéficiaires assurent à AINC un accès raisonnable à leurs dossiers pour permettre au Ministère de confirmer les renseignements transmis par les bénéficiaires. L'accord n'autorise pas explicitement le ministre à mener une vérification de l'accord de contribution même si une vérification ne sera pas toujours effectuée. Le 31 mars 2008, le ministre a annoncé qu'AINC avait l'intention de resserrer la disposition relative à la vérification dans ses accords de financement.

Recommandation :

18. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élaborer et mettre en place un accord de vérification axé sur les risques pour les bénéficiaires du POEC et du PSSC.

7.5.7. Surveillance et commentaires

On a trouvé peu de preuves de surveillance régulière et systématique.

Le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert* du SCT indique ce qui suit : « On s'attend à ce que les agents de programme surveillent périodiquement les progrès et les activités des destinataires de contributions ou d'autres transferts conditionnels. La surveillance est un élément essentiel du cadre de contrôle d'un programme de transfert. » La surveillance vise, notamment, à s'assurer que le bénéficiaire respecte les modalités de l'accord de financement et qu'il franchit les étapes décrites dans l'accord de contribution. L'agent chargé de la surveillance doit également s'assurer que les coûts et les dépenses dont le remboursement est demandé correspondent aux coûts et dépenses admissibles énumérés dans l'accord et ne dépassent pas le plafond autorisé pour chaque catégorie.

Le manuel d'administration des programmes de développement économique indique que la surveillance consiste habituellement à examiner les rapports sur le rendement transmis par les bénéficiaires du financement ainsi que leurs états financiers, y compris les états financiers vérifiés, au besoin. Lorsque les bénéficiaires ne peuvent remettre leurs rapports financiers à temps, ils doivent communiquer avec l'agent de programme et verser une note au dossier expliquant pourquoi. Si les projets sont considérés comme présentant un « risque élevé », les fonctionnaires régionaux doivent envisager d'autres mesures de surveillance. Les facteurs qui constituent des risques élevés sont décrits dans le manuel. Si l'on effectue des visites sur les lieux, on doit préparer des rapports de projet et les verser au dossier de projet.

Nous avons trouvé peu de preuves de surveillance régulière et systématique. Les vérificateurs internes estiment que cela pourrait être attribuable au manque de personnel chargé d'effectuer la surveillance, une activité fastidieuse, ou au fait que l'on ne documente pas les activités entreprises. Nous avons déjà formulé des recommandations en vue de régler ces deux problèmes.

Le personnel des bureaux régionaux a indiqué qu'il communiquait régulièrement avec les bénéficiaires et qu'il procédait à des visites des lieux, peut-être pas aussi souvent qu'il le souhaiterait, toutefois, en raison des contraintes de temps. Ces activités ne sont pas toujours consignées dans les dossiers.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'équipe de vérification a relevé des écarts dans les rapports sur le rendement qui auraient dû faire l'objet de mesures de suivi. Rien dans les dossiers n'indique que cela a été fait. Nous avons, cependant, trouvé des copies de lettres envoyées aux bénéficiaires leur rappelant la date d'exigibilité des rapports ainsi que des copies de lettres de suivi dans le cas où les rapports n'avaient pas été reçus ou pour récupérer des fonds non dépensés.

En n'entretenant pas d'activités de surveillance en temps opportun, on risque de ne pas pouvoir proposer de mesures correctives ayant un effet sur les résultats et, ainsi, accroître la probabilité d'atteindre les résultats prévus.

8.0 Plan d'action de la gestion

Titre du projet : Vérification du financement du développement économique des communautés

Région ou secteur : Développement économique des Autochtones

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>1. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait réévaluer les circonstances dans lesquelles on devrait financer des projets dans le cadre du PSSC au moyen de paiements de transfert souples et en informer les régions en conséquence.</p>	<p>Le directeur général, Investissements communautaires, a indiqué que tous les projets relatifs au POEC et au PSSC seront financés dans le cadre d'une entente de contribution. Le financement en vertu de paiements de transfert souples n'est plus autorisé.</p> <p>On entreprendra une réévaluation complète des circonstances dans lesquelles on devrait financer les projets relatifs au PSSC au moyen de paiements de transfert souples, et on en tiendra compte dans les nouvelles autorisations de programme.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p> <p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>1^{er} octobre, 2008</p> <p>31 mars, 2010</p>
<p>2. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élaborer des directives, destinées à tous les gestionnaires chargés de l'administration des projets du POEC et du PSSC, relatives aux documents à</p>	<p>Mesures mises en œuvre à ce jour : On a élaboré des listes de contrôle des dossiers de projet pour assurer une gestion adéquate des dossiers et on les a intégrées à la nouvelle documentation sur les procédures. Cette liste de contrôle/cet index contiendra des</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>1^{er} octobre, 2008</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>conserver et aux mécanismes à utiliser pour s'assurer qu'ils sont facilement accessibles (p. ex., un index contenant un lien aux documents pertinents, des conventions d'appellation).</p>	<p>renseignements précis sur l'emplacement exact (sur support électronique ou papier) des documents requis.</p> <p>L'accessibilité accrue aux outils, directives et documents sera intégrée dans les programmes remaniés, dont l'élaboration est en cours.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>31 mars, 2010</p>
<p>3. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait rédiger un guide détaillé des opérations pour le Programme de développement économique des communautés qu'on utilisera à l'AC et dans toutes les régions.</p>	<p>Mesures mises en œuvre à ce jour : On a rédigé un guide provisoire détaillé en lien avec le Programme; il sera mis en œuvre dans toutes les régions et comprendra les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des documents relatifs à l'approbation des nouveaux projets, incluant une évaluation des risques liés au projet; • Un processus formel de demande et d'évaluation pour les projets relatifs au PSSC, y compris des exigences accrues en matière de rapports; • Un nouvel ensemble de formulaires de demande, d'approbation et de paiements. 	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p> <p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>1^{er} octobre, 2008</p> <p>31 mars 2009</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	On élaborera un guide des opérations détaillé en fonction du nouveau programme envisagé en vertu du cadre de Développement économique des Autochtones.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	31 mars 2010
4. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait entreprendre un examen exhaustif des besoins en personnel, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, pour s'assurer que des ressources adéquates sont affectées au POEC et au PSSC afin d'exécuter efficacement les programmes conformément aux modalités de ceux-ci, à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux politiques et procédures internes.	Le directeur général, Investissements communautaires, a amorcé un examen complet des besoins en personnel relativement à la prestation des programmes. Dans l'intervalle, un groupe nouvellement formé à l'Administration centrale dirigera la gestion des programmes. On examine actuellement la possibilité de retenir les services d'entrepreneurs externes pour l'exécution de certains travaux.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	31 mars 2009 1 ^{er} avril, 2010
5. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait mettre au point et offrir un programme de formation destiné aux directeurs de l'AC et des	Un programme de formation complet et des documents connexes ont été élaborés. On a entrepris une série de visites de formation aux régions, qui se termineront à la fin du mois d'octobre.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et	1 ^{er} octobre 2008

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>régions, de même qu'au personnel chargé de la prestation des programmes de développement économique pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités liées à l'exécution des programmes.</p>	<p>Le personnel régional de la Direction générale du développement économique, qui connaît bien la gestion des ententes de contribution telles qu'elles sont mises en œuvre, sera disponible pour conseiller et aider les employés des régions.</p> <p>La direction générale offrira une formation supplémentaire, dont des stages de perfectionnement, en fonction des résultats d'examens d'assurance qualité qu'elle entreprendra de manière systémique.</p>	<p>développement économique</p> <p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p> <p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>31 mars 2009</p> <p>annuelle</p>
<p>6. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait effectuer un examen officiel des stratégies d'atténuation des risques du POEC et du PSSC, au moins une fois par année en vue de les actualiser.</p>	<p>On est en voie de concevoir un cadre de gestion des risques en lien avec ces programmes. Ce cadre sera mis à jour chaque année.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>31 mars 2009</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>7. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait s'assurer que les politiques et les procédures des programmes contiennent des directives sur les mesures à prendre pour cerner et atténuer les risques des projets de façon continue.</p>	<p>Les nouveaux documents d'évaluation des projets en cours d'élaboration prévoient une évaluation des risques liés aux projets.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>1^{er} octobre 2008</p>
<p>8. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élargir les procédures actuelles afin d'y inclure davantage de directives destinées aux régions sur la façon de sélectionner les projets à financer.</p>	<p>De nouvelles directives plus détaillées sur les demandes et les évaluations de projets ainsi que sur le processus d'approbation par étapes ont été fournies aux régions, et on élabore actuellement d'autres directives sur la sélection des projets.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>31 mars 2010 31 mars 2010</p>
<p>9. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait mettre au point un processus de demande officiel pour les organismes qui sollicitent des fonds dans le cadre du PSSC et informer tous les demandeurs potentiels de son existence.</p>	<p>Les demandeurs dans le cadre du PSSC devront se conformer aux nouvelles procédures relatives aux demandes et à la production de rapports. Celles-ci seront communiquées à grande échelle dans un avenir rapproché.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>1^{er} octobre 2008</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
10. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait envisager de rendre admissibles d'autres ordres de gouvernement lors du renouvellement des modalités du programme de développement économique ou lorsque les modalités d'un nouveau programme sont proposées en vue d'être approuvées.	Les nouveaux programmes en cours d'élaboration prendront en considération l'inclusion d'autres bénéficiaires admissibles (dont d'autres ordres de gouvernement) dans les nouvelles autorisations de programme.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	31 mars 2010
11. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait examiner avec les régions les possibilités de mouvements de fonds des gouvernements provinciaux selon les dispositions des accords existants tant que les modalités du programme de développement économique le permettent.	La direction du Programme examinera avec les régions d'autres possibilités d'acheminer des fonds aux gouvernements provinciaux.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	31 mars 2009

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
12. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait s'assurer que les agents de programmes suivent une formation sur l'importance de décrire clairement dans tous les accords de financement liés au POEC et au PSSC, les activités et résultats prévus des projets, les rapports requis de même que la durée des accords.	On a élaboré des documents de procédure additionnels, des documents relatifs aux approbations et des documents de formation qui font état de l'exigence selon laquelle les activités et les résultats prévus des projets, les rapports à produire et les échéanciers relatifs aux projets soient précisés dans tous les accords de contribution.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	1 ^{er} octobre 2008
13. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait créer un modèle que les régions utiliseront pour approuver les projets dans le cadre du PSSC.	On a créé un modèle pour l'approbation des projets à réaliser dans le cadre du PSSC.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	1 ^{er} octobre 2008
14. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait demander aux directeurs généraux régionaux de revoir leurs méthodes d'approbation des paiements relatifs au POEC et au PSSC et de s'assurer qu'elles respectent les exigences des modalités des	Grâce au programme de formation mis sur pied, on forme des agents de programme pour faire en sorte que les projets soient financés conformément à la politique sur les paiements de transfert, qui englobe la politique de gestion de la trésorerie. En outre, on a mis en place de nouveaux processus relatifs aux paiements et aux demandes	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	1 ^{er} octobre 2008

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
programmes.	<p>de remboursement, qui prévoient l'approbation de ceux-ci au moyen de la signature du pouvoir délégué approprié.</p> <p>Des ententes de rendement conclues avec des cadres du Ministère (dont des directeurs généraux régionaux) contiendront des mesures permettant d'assurer la mise en œuvre des recommandations issues de la vérification et leur surveillance.</p>		

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>15. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait rappeler aux directeurs responsables des accords de financement relatifs au POEC et au PSSC qu'il est nécessaire de respecter la politique de gestion de trésorerie décrite dans la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> du SCT; de consigner dans les dossiers de projets pour quelle raison les avances sont nécessaires de même que les dérogations à la Politique et de faire concorder, au moins chaque trimestre, les avances non réglées avec les dépenses réelles engagées avant d'avancer d'autres fonds.</p>	<p>Grâce au programme de formation mis sur pied, on forme des agents de programme pour faire en sorte que les projets soient financés conformément à la politique sur les paiements de transfert, qui englobe la politique de gestion de la trésorerie. En outre, on a mis en place de nouveaux processus relatifs aux paiements et aux demandes de remboursement, qui prévoient l'approbation de ceux-ci au moyen de la signature du pouvoir délégué approprié.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>1^{er} octobre 2008</p>
<p>16. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait déterminer et consigner les résultats obtenus pour tous les projets financés depuis la création du programme.</p>	<p>Un examen des dossiers de projet liés au POEC est en cours. Il vise à quantifier les résultats et les bénéfices obtenus grâce à ces investissements.</p>	<p>Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique</p>	<p>31 décembre 2008</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	<p>On procède actuellement à une évaluation de tous les programmes du secteur Terres et développement économique, ce qui permettra d'avoir des renseignements plus complets sur les résultats des programmes et de leurs répercussions.</p> <p>Dans une prochaine version de ce programme, la production de rapports sur les résultats fera partie des exigences de projet.</p>	Dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation	31 décembre 2008
17. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élaborer des exigences en matière de rapport pour le PSSC qu'on inclura dans les accords de financement en attendant de les intégrer au guide de présentation de rapports des Premières nations.	Le programme définira des exigences en matière de rapports en lien avec le PSSC, lesquelles pourront être intégrées aux accords de financement	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	31 décembre 2008
18. Le directeur général des Partenariats communautaires devrait élaborer et mettre en place un cadre de vérification axé sur les risques pour les bénéficiaires du POEC et du PSSC.	On élaborera un cadre de gestion du risque en relation avec ces programmes et on le mettra à jour chaque année.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	31 mars 2009-

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	Dans l'intervalle, on entreprendra des vérifications des bénéficiaires au cours de la présente année financière.	Directeur générale des investissements communautaires, terres et développement économique	1 ^{er} avril 2009