



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

CIDM 1885741

Examen des pratiques de gestion du bureau régional de la Colombie-Britannique

Rapport final
Le 13 janvier 2009

Canada



Objectifs de l'examen

Objectifs de l'examen des pratiques de gestion :

- aider les gestionnaires régionaux et sectoriels à déterminer si leurs pratiques et contrôles de gestion leur permettent d'atteindre leurs objectifs avec efficacité et efficacie;
- signaler aux cadres supérieurs les points forts et les lacunes parmi les pratiques et contrôles de gestion en usage au Ministère;
- orienter la planification de la vérification fondée sur le risque, entreprise par le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE), afin que les futures vérifications portent sur les domaines et les systèmes de contrôle horizontaux les plus exposés au risque.



Méthodologie

- Travail sur place effectué du 9 au 16 octobre 2008 à Vancouver.
- Entrevues menées auprès de 34 représentants régionaux, dont le directeur général régional (DGR), les DGR associés, les directeurs, les gestionnaires et le personnel.
- Examen de 25 opérations choisies de façon aléatoire – ou discrétionnaire dans les domaines à haut risque – liées aux ressources humaines (dotation, classification, dépenses de formation découlant de plans d'apprentissage actuels, heures supplémentaires et congés), cinq dossiers de subventions et contributions et 21 opérations relatives à la passation de marchés pendant l'exercice financier 2007-2008 (dont les opérations de la Direction générale, Gestion et règlement des litiges, Traités et gouvernement autochtone – Négociations dans l'Ouest).



Contexte

- Le bureau régional de la C.-B. est chargé d'exécuter les programmes d'AINC destinés aux membres des Premières nations dans les réserves et les collectivités de toute la province.
- Le bureau régional de la C.-B. a signé au total 241 accords de contribution en 2007-2008 :
 - 216 (90 %) étaient des accords d'une durée d'un an
- Parmi tous les bureaux régionaux d'AINC, celui de la C.-B. compte le plus grand nombre de collectivités des Premières nations (198).
- Les dépenses totales de 2007-2008 s'élevaient à 711 millions de dollars, dont 683 millions en subventions et contributions.



Observations – Gestion générale

- Points forts :
 - La haute direction participe aux rencontres trimestrielles consacrées à l'examen du rendement à la lumière du plan stratégique.
 - La haute direction se réunit périodiquement pour discuter des nouveaux enjeux et pour proposer des solutions.
 - Les objectifs stratégiques se transmettent depuis le plan opérationnel de chaque direction jusqu'aux plans opérationnels individuels, de manière à garantir que le personnel poursuit les mêmes buts que le bureau régional.
 - Les gestionnaires de la région ont participé à une session de sensibilisation à la gestion du risque comme première étape à la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.
 - On consulte tout le personnel, qui est encouragé à participer à la formulation du plan opérationnel annuel de chaque direction.



Observations – Gestion générale (suite)

- Points forts :
 - Le guide de programme régional est distribué à toutes les Premières nations, afin de leur expliquer clairement chacune des conditions des programmes.
 - Le bureau régional s'est engagé à veiller au respect des conditions des programmes par les Premières nations; il obtient un remboursement du financement en cas de non-respect des conditions établies.
 - Le bureau régional a créé et mis en application un système de pouvoir de signer des documents financiers afin de surveiller en tout temps la délégation de pouvoir de signature détenue par chaque personne.
 - La direction des services fonciers et fiduciaires effectue un processus formel de gestion du risque à tous les niveaux de l'élaboration de la transaction foncière.
 - La haute direction accorde un soutien sans réserve aux demandes de formation.



Observations – Gestion générale (suite)

- Points à améliorer :
 - Même si la région est à mettre en œuvre son plan intégré de gestion du risque pour les années financières à venir, les plans stratégiques et opérationnels de 2008-09 n'ont pas reçu d'évaluation officielle quant aux risques stratégiques.
 - Les utilisateurs du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) doivent recevoir une meilleure formation, afin de ne pas commettre d'erreurs de traitement et de saisie des documents financiers et des rapports importants des Premières nations.



Observations – Gestion générale (suite)

- Points à améliorer :
 - Le bureau régional voudrait avoir des conversations plus fréquentes avec l'administration centrale (AC).
 - Aucune formation formelle et obligatoire n'a été mise en place pour les agents des services de financement (ASF).
 - Les effectifs sont insuffisants pour s'occuper de l'augmentation de la charge de travail (p. ex. examen de toutes les soumissions et factures) à la Direction du développement économique.



Contexte – Ressources humaines

- L'effectif total du bureau régional au 31 mars 2008 s'élevait à 294 personnes (y compris les employés nommés pour une période indéterminée et ceux nommés pour une période déterminée de plus de trois mois).
- Le bureau régional signale qu'il compte 23,6 % d'employés autochtones, soit moins que la moyenne pour l'ensemble du Ministère (29,1 %).
- Le bureau régional continue à accorder la priorité aux candidats autochtones, pour soutenir l'objectif d'AINC qui veut que 50 % des employés recrutés à l'externe soient des Autochtones.
- Quelque 24,9 % du personnel du bureau régional de la C.-B. seront admissibles à la retraite dans les cinq prochaines années, contre 21,2 % à l'échelle nationale.
- La dotation n'a pas été abordée dans le présent examen, car une vérification (en cours) porte entre autres sur les pratiques de dotation du bureau régional de la C.-B.



Observations – Ressources humaines

- Points forts
 - Le bureau régional accorde une grande importance à la planification des RH, en raison du vieillissement des effectifs et du risque de perte grave de mémoire institutionnelle – on a pris des mesures initiales d'intégration de la planification des RH, qui correspondent aux exigences opérationnelles dans les plans des RH.
 - Le bureau régional réalise une évaluation active de la qualité des plans d'apprentissage, au moyen de ses « vérifications de la qualité » de tous les plans d'apprentissage et de perfectionnement du personnel.
 - Le personnel de la rémunération refuse de traiter la paye pour les nominations intérimaires à long terme dans les cas où les lettres d'offre n'ont pas été signées.
 - Aucun problème détecté dans les cinq transactions sur les congés examinées.
 - Aucun problème détecté dans les cinq transactions sur la classification examinées.
 - Le bureau régional possède de solides capacités en matière de RH.



Observations – Ressources humaines (suite)

- Points à améliorer
 - Sur les cinq transactions relatives aux heures supplémentaires examinées, une était signée par un gestionnaire ne détenant pas le pouvoir financier nécessaire; une deuxième était bien signée par le gestionnaire délégué compétent pour signifier l'approbation en vertu de l'article 34, mais dans la mauvaise section.
 - Deux des cinq plans de formation examinés n'étaient pas approuvés par le gestionnaire investi du pouvoir délégué en vertu de l'article 34 relatif au centre de coûts en question.
 - Certains gestionnaires estiment que le délai d'exécution des RH est trop lent; comme les autres bureaux régionaux, celui de la C.-B. ne possède pas de normes de service pour la communication de conseils et le traitement des transactions.
 - Le personnel de la rémunération a difficilement accès aux fiches de spécimen de signature des gestionnaires détenant le pouvoir financier délégué et ne fait pas une utilisation régulière du système en ligne où est notée la durée des délégations de pouvoirs financiers intérimaires.



Observations – Subventions et contributions

- Résultats de l'examen détaillé de cinq (5) dossiers sur les subventions et contributions (S et C) et des entrevues avec les agents des services de financement (ASF) :
 - Bien que les activités de S et C font l'objet d'une certaine surveillance, il n'existe actuellement aucune méthode uniforme d'évaluation initiale du risque lié au bénéficiaire, de l'importance de la surveillance nécessaire en fonction de ce risque, ou de la documentation requise en pareil cas.
 - Rien n'indique que les propositions et demandes de projet soumises par les bénéficiaires potentiels fassent l'objet d'un examen uniforme ou rigoureux.
 - Le personnel régional n'examine pas toujours les rapports préparés en conséquence d'un accord lorsque le bénéficiaire les soumet avant que le financement soit versé.
 - Selon les notes aux dossiers, plusieurs rapports des bénéficiaires n'avaient pas été examinés dans les délais fixés (soit deux semaines).
- Les ASF ont tardé à examiner les états financiers présentés par les Premières nations. On a noté au cours de la vérification des processus d'assurance de la qualité et de l'application de la politique d'intervention que plusieurs dossiers n'avaient pas été examinés après plus de trois ans.



Observations – Subventions et contributions (suite)

- Il n'existe aucune approche uniforme et officielle à l'échelle régionale qui permettrait à un bénéficiaire de connaître à temps le résultat du projet qu'il a présenté ou la portée et le budget approuvés relativement à ce projet.
- Globalement, la documentation des dossiers de S et C gérés par le bureau régional à l'appui des décisions, du rendement et de la conformité aux conditions des accords de financement manque de cohérence.
- Dans l'attente de directives de l'administration centrale au sujet de l'application de la clause sur le droit de vérification, le bureau régional a mis en place un régime de vérification formel sur la conformité des bénéficiaires.



Observations – Subventions et contributions (suite)

- Le personnel éprouve encore de la difficulté à utiliser le système PTPNI. N'ayant pas acquis une expertise avec le système, les employés de première ligne exploitent mal toutes ses capacités et n'ont donc pas accès à toutes les informations dont ils ont besoin. Il existe un risque accru de perte de documentation importante, car une partie est tenue dans le PTPNI et l'autre en copies papier.
- La direction estime que les ressources financières affectées sont insuffisantes, entravant ainsi l'atteinte des objectifs du programme (p. ex. développement économique, perfectionnement des capacités).
- Aucune formation officielle et obligatoire n'est donnée au personnel de première ligne (agents des services de financement et agents de programme), ce qui risque d'entraîner un manque d'uniformité dans les procédures d'examen à l'échelle régionale.
- Les propositions de projet sur le développement économique sont approuvées selon le critère du « premier arrivé, premier servi », à condition qu'elles respectent les critères d'admissibilité.



Observations – Passation de marchés

- Points forts
 - La plupart des 16 dossiers de marchés examinés contenaient la bonne demande de proposition.
 - On note que la plupart des dossiers contenaient les approbations requises par l'article 32 et l'article 34, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
 - Dans la majorité des cas, l'offre a été reçue avant l'heure de clôture et officiellement ouverte conformément aux règles établies par le gouvernement.



Observations – Passation de marchés (suite)

- Points à améliorer :
 - Sur les 16 dossiers examinés, six ne contenaient pas d'énoncés des travaux, tandis que deux énoncés étaient incomplets.
 - Deux des dossiers ne contenaient aucune indication d'une étude préalable et minutieuse des marchés (p. ex. remise en question des estimations et énoncés des travaux, afin d'obtenir le plus bas prix possible).
 - Parfois, rien ne prouvait qu'une annonce avait été faite, et le mode de lancement du processus ou d'évaluation de la proposition n'était pas expliqué.
 - La transparence de la méthode de sélection présente des faiblesses potentielles, qui donnent lieu à des plaintes au Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) pour perte d'occasion d'affaires.



Observations – Cartes d'achat

- Cinq cartes d'achat ont été mises à l'essai afin de déterminer si la gestion des dépenses connexes obéissait à des critères de diligence raisonnable. Aucune irrégularité n'a été constatée à cet égard.



Recommandations – Gestion générale

- Le DGR devrait officialiser les pratiques de gestion du risque au bureau régional en veillant à l'intégration des informations sur les risques clés aux processus de planification, d'établissement de priorités et d'affectation de ressources.
- Le DGR devrait maintenir l'accent sur la définition, la mesure et les rapports relatifs à des indicateurs du rendement qui concordent avec les résultats stratégiques d'AINC.
- Le DGR devrait s'efforcer de développer les relations professionnelles avec l'AC dans tous les secteurs et programmes, afin d'améliorer le partage de connaissances et, par ricochet, l'efficacité.



Recommandations – Ressources humaines

- Il convient de régler les problèmes d'approbation, par des gestionnaires démunis du pouvoir de signature financier, des transactions relatives aux heures supplémentaires et aux congés. Il faudrait aussi établir des mesures de surveillance pour éviter que cette situation ne se reproduise.
- Le personnel de la rémunération qui effectue des transactions de paye devrait avoir accès aux fiches de spécimen de signature des gestionnaires détenant le pouvoir financier délégué, ainsi qu'utiliser le système en ligne où est notée la durée des délégations de pouvoirs financiers intérimaires.
- Le bureau régional de la C.-B. devrait, en consultation avec l'AC, envisager d'établir des normes de service sur le délai de réponse aux demandes de conseils et sur le traitement des transactions.



Recommandations – Subventions et contributions

- En coordination avec les Finances à l'AC, il faudrait offrir au personnel de première ligne une formation poussée sur le PTPNI, afin qu'il s'acquitte de ses tâches avec plus d'efficacité et qu'il tire pleinement profit du PTPNI.
- Il faudrait établir, pour tous les programmes de S et C, une norme exhaustive prévoyant une surveillance permanente, la documentation des activités et l'élaboration d'un régime de vérification de la conformité en fonction du risque que présentent les bénéficiaires. Une évaluation des risques, qui prend appui sur la clause de vérification insérée dans chaque accord avec un bénéficiaire, devrait étayer la surveillance du bénéficiaire et le processus de vérification entrepris par le bureau régional.
- Les agents des services de financement devraient, avant de verser les fonds, examiner les rapports obligatoires (y compris les états financiers) dans les délais prévus pour s'assurer que la Première nation a respecté les conditions du programme.



Recommandations – Subventions et contributions (suite)

- Il faudrait donner aux agents des services de financement et aux agents de programme une formation obligatoire qui les tiennent au courant des méthodes d'examen.
- Il faudrait maintenir et documenter des preuves attestant que les propositions, demandes et rapports ont fait l'objet d'un examen rigoureux.
- Les agents des services de financement devraient étudier, et approuver ou rejeter, les propositions et demandes de projet dans les deux semaines de leur réception, afin de ne pas retarder les décisions de financement.
- Il faudrait examiner et classer les rapports des Premières nations dans les deux semaines de leur réception pour veiller à ce que les fonds parviennent aux bénéficiaires en temps voulu.
- Pour garantir la répartition équitable des fonds, les décisions de financement du programme de développement économique devraient se fonder sur un ordre d'admissibilité hiérarchique ou un système de priorité, plutôt que sur le critère du « premier arrivé, premier servi ».



Recommandations – Passation de marchés

- Tous les processus et transactions de passation de marchés devraient obéir à des critères de diligence raisonnable rigoureux.
- Il faudrait créer et employer des listes de contrôle, afin d'exécuter toutes les étapes de passation de marchés et de veiller à leur conformité aux lignes directrices du SCT.
- Il faudrait consacrer des ressources supplémentaires à la surveillance de la conformité aux directives et lignes directrices.
- Il faudrait tenir une documentation suffisante pour appuyer la méthode de sélection des ressources à contrat.