

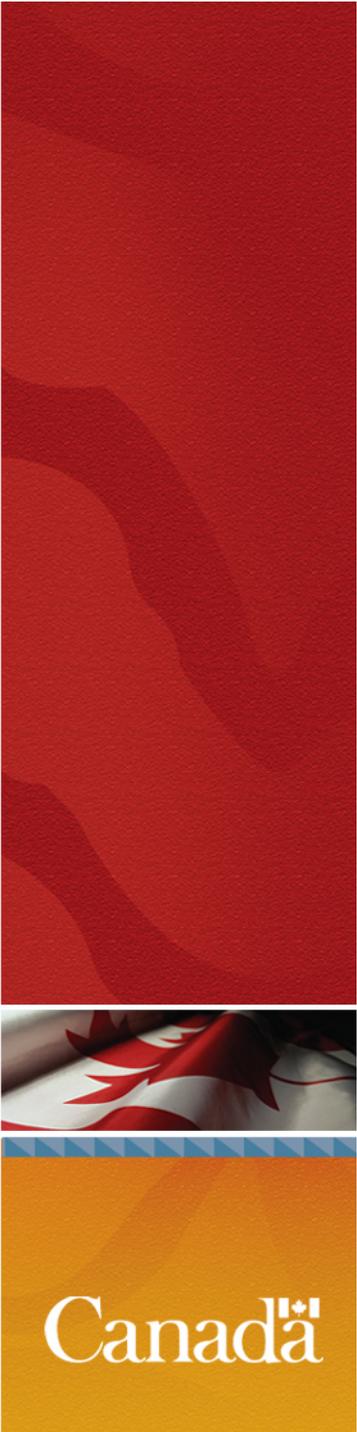


Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

# Examen des pratiques de gestion du Secteur des terres et du développement économique (STDE)

**Mai 2009**

A vertical decorative bar on the right side of the slide. It consists of three distinct sections: a top section with a dark red background and a subtle, wavy pattern; a middle section with a white background featuring a stylized red maple leaf; and a bottom section with a gold background. The word "Canada" is written in white serif font at the bottom of the gold section.

Canada



# Objectifs de l'examen

- L'objectif de l'examen est de déterminer si les pratiques de gestion et les contrôles en place dans le Secteur sont suffisants pour atténuer les risques et cerner les domaines où il serait possible d'accroître l'efficacité et de réaliser de plus grandes économies.
- Plus précisément, l'examen visait à :
  - aider les gestionnaires du Secteur à déterminer si les pratiques de gestion actuelles permettent d'atteindre les objectifs de manière efficiente et efficace;
  - donner aux cadres supérieurs de l'information sur les forces et les faiblesses du Secteur pour ce qui est des pratiques de gestion;
  - déterminer les domaines où un suivi ou une vérification sont nécessaires et, au besoin, formuler des recommandations à cet égard.



# Méthodologie

- Le travail sur le terrain a été effectué au cours des mois de mars et avril 2009.
- L'examen portait sur le développement économique, puisque les terres ont déjà fait l'objet d'un examen des pratiques de gestion en juillet 2008, dans le cadre de l'examen des Services fonciers et fiduciaires.
- L'examen portait sur des activités et des processus qui ont été validés grâce à un examen de la documentation et à des entrevues. Il s'agissait notamment de ce qui suit :
  - planification stratégique et opérationnelle;
  - responsabilisation et autorité;
  - gestion du risque;
  - gestion financière;
  - gestion des ressources humaines;
  - coordination de programmes et d'activités;
  - mesure du rendement et rapports;
  - suivi;
  - programmes de gestion des subventions et des contributions.



# Méthodologie

- 21 entrevues réalisées avec des gestionnaires et des membres du personnel du Secteur, entre autres avec tous les DG à l'exception de la Direction générale des terres et plusieurs directeurs. 4 entrevues réalisées avec des membres du personnel de la Direction générale des ressources humaines et du Secteur du dirigeant principal des finances (DPF).
- En plus de ce qui précède, un échantillon de transactions liées à la passation des marchés, aux cartes d'achat, aux ressources humaines et aux subventions et contributions a été examiné. Ces transactions vont du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 31 mars 2009.



# Contexte

- Les programmes de développement économique sont administrés par l'intermédiaire de trois directions générales :
  - Direction générale de la politique du développement économique stratégique
  - Direction générale du développement des entreprises (auparavant : Entreprise autochtone Canada)
  - Direction générale des investissements communautaires (auparavant : Développement économique)avec le soutien de la Direction de la planification des ressources et de la gestion des rapports.
- Au cours de l'exercice 2009-2010, le Secteur doit relever des grands défis et tirer parti des possibilités qu'ils présentent :
  - Un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones;
  - il doit poursuivre ses efforts pour intégrer Entreprise autochtone Canada (Industrie Canada), la Direction générale des terres et l'ancienne Direction générale du développement économique.



# Contexte

- Le volet de développement économique du budget 2008-2009 était de 117 millions de dollars (une somme de 98,5 millions en subventions et contributions gérée directement par l'administration centrale).
- C'est aux bureaux régionaux d'AINC qu'incombe la responsabilité de réaliser une grande partie des programmes de subventions et de contributions de la Direction générale des investissements communautaires (une somme de 102 millions de dollars est transférée aux régions au début de l'exercice).



# Observations – Généralités

## Forces

- Le Secteur a des résultats stratégiques et des processus de planification efficaces et bien structurés:
  - rapports trimestriels sur le résultat stratégique « l'économie » rapporte sur les rapports qui portent sur les activités principales, les indicateurs et mesures du rendement et les cibles, les résultats à ce jour et les résultats planifiés pour le trimestre suivant, les risques, les défis, les mesures d'atténuation, les responsabilités et l'état d'avancement;
  - Les trois DG rencontrent régulièrement leurs gestionnaires en personne ou par téléconférence pour faire des bilans;
  - le processus ministériel de rapport sur la situation financière est le moyen utilisé pour faire le suivi du rendement par rapport au budget et pour procéder aux réaffectations de ressources. Ces rapports sont exhaustifs;
  - Un plan triennal (2009-2012) intégré de ressources humaines considéré comme un modèle et des stratégies annuelles de dotation.



## Observations – Généralités

### Forces

- Les récents efforts pour dresser des profils de risque en matière de résultat stratégique est novateur et considéré comme une pratique exemplaire. Les ateliers pour juin 2009 permettront de définir tant les possibilités que les risques.
- L'examen indépendant de l'assurance de la qualité d'Entreprise autochtone Canada (EAC) effectué récemment (mars 2009), détermine les forces, les faiblesses et les points à améliorer dans la prestation du Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA) à l'échelle du pays devrait mener à une amélioration de la gestion et du contrôle de ce programme de subventions et de contributions et accroître la satisfaction de la clientèle.



## Observations – Généralités

### Points à améliorer

- Perception que les programmes sont réalisés séparément, chacun dans sa tour;
- après deux ans et demi, il subsiste des problèmes pour ce qui est de la transition et de l'intégration d'EAC à AINC, sur le plan de la gestion des ressources humaines et d'un point de vue technique;
- aucun plan de transition n'a été élaboré pour favoriser la pleine intégration de Terres à Développement économique;
- On constate des lacunes aux chapitres de l'information et des communications pour ce qui est des modifications apportées à la prestation des programmes et de celles qui le seront. Résultat : les membres du personnel sont dans l'incertitude quant à leur avenir au sein de l'organisation.



## Observations – Généralités

### Points à améliorer

- Structure organisationnelle :
  - Le STDE, son seul apport officiel à la gestion a trait à l'élaboration de politiques pour la prestation des programmes par les régions.
  - la Direction générale du développement des entreprises a conservé la structure régionale qu'elle avait lorsqu'elle faisait partie d'Industrie Canada. Cela limite la coordination avec les autres programmes de développement économique.
- Il est généralement reconnu au sein du Secteur que la Direction de la planification des ressources et de la gestion des rapports fait une contribution appréciable dans le domaine de la gestion financière; on s'inquiète toutefois de la possibilité que les rôles qu'elle joue en matière de gestion des ressources humaines et de passation de marchés n'ajoutent aucune valeur aux processus.



# Contexte – Ressources humaines

- En mars 2009, l'effectif total était de 193 employés (125 à l'AC et 68 dans les bureaux régionaux).
- Les bureaux régionaux du STDE/Direction générale du développement des entreprises sont situés à Vancouver, Edmonton, Calgary, Saskatoon, Regina, Winnipeg (AC de la région de l'Ouest); London, Ohsweken, Toronto, Montréal (AC de la région de l'Est), Halifax et Yellowknife.
- Des efforts sont en cours pour régler des problèmes de gestion des ressources humaines : recrutement et maintien en fonction, compétences pertinentes, formation, classification (CO ou PM), problèmes en matière de relations de travail et moral du personnel.
- Le Secteur est actuellement aux prises avec sept dossiers touchant les relations de travail et deux plaintes concernant la dotation.
- Au cours de l'exercice précédent, plusieurs agents de dotation ont été affectés au Secteur, ce qui a donné lieu à une certaine incohérence dans les conseils reçus.



## Observations – Ressources humaines

- Cinq mesures de classification ont été sélectionnées et examinées :
  - deux des mesures ont été annulées, et des explications pertinentes ont été données;
  - les autres transactions étaient conformes à la politique et aux directives;
  - il n'y a aucune mesure de reclassification au cours de la période visée par l'examen.
- L'examen d'un échantillon de cinq plans d'apprentissage a permis de constater ce qui suit :
  - tous les employés de l'échantillon avaient un plan de formation;
  - dans deux des cinq cas, le cours suivi ne faisait pas partie du plan de formation;
  - dans trois des cinq cas, il n'y avait au dossier aucune preuve attestant que le cours avait été autorisé avant l'inscription;
  - dans deux des trois cas où la formation a été suivie, l'approbation en vertu de l'article 34 ne provenait pas d'une personne détenant le pouvoir délégué.



## Observations – Ressources humaines

- Cinq transactions concernant des heures supplémentaires ont été sélectionnées pour examen :
  - le STDE a été incapable de fournir la documentation pertinente pour quatre des transactions sélectionnées;
  - la documentation fournie pour le cinquième dossier était si fragmentaire qu'il a été impossible de procéder à la vérification planifiée.



# Contexte – Subventions et contributions et passation de marchés

- Les pratiques qui ont cours au STDE ont fait l'objet de nombreuses études récentes :
  - examen des marchés et des contributions de l'Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail (IPAMT) (avril 2008)
  - vérification du financement de Développement économique des communautés (septembre 2008)
  - examen de l'assurance de la qualité – EAC (mars 2009)
- Les conclusions des études précédentes ressemblent fort à celles du présent examen.



## Observations – Subventions et contributions (S et C)

- L'examen de 15 transactions concernant les subventions et contributions a permis de faire les observations suivantes :
  - il n'existe pas de normes officielles de service à la clientèle pour ce qui est du traitement des propositions; il est par conséquent difficile de déterminer le temps mis à répondre au bénéficiaire et à examiner des rapports;
  - les modifications ne sont pas toujours justifiées ni signées par la personne compétente;
  - dans 8 des 15 dossiers examinés, il a été impossible de déterminer si la personne détenant l'autorité nécessaire avait signé les accords ou signé les factures en vertu de l'article 34 (l'information pertinente sur les divers niveaux n'était pas fournie);
  - de nombreuses autres observations ont trait: signatures inappropriées concernant l'article 34; absence de preuve que la responsabilité et la capacité de gestion des bénéficiaires ont été prises en considération; absence de preuve que la proposition d'un bénéficiaire a été évaluée officiellement ou qu'un processus établi a été suivi pour déterminer l'admissibilité; les résultats définis à des fins de suivi.



## Observations – Marchés et paiements

- L'examen de 13 marchés (6 arrangements en matière d'approvisionnement, 6 arrangements avec un fournisseur unique, 1 marché de moins de 15 000 \$), nous a permis de constater ce qui suit :
- Arrangements en matière d'approvisionnement :
  - trois des dossiers ne contenaient aucun document justifiant le besoin d'acquérir les services;
  - dans deux dossiers, des rapports d'évaluation n'étaient pas signés par les membres du conseil;
  - dans un dossier, deux modifications n'étaient pas justifiées;
  - dans trois dossiers on ne trouvait aucune preuve attestant que les exigences en matière de sécurité avaient été respectées.
  - Autres observations : absence de description précise des services attendus; divergence entre les prix sur la demande de services et les modalités de l'arrangement en matière d'approvisionnement, etc.



## Observations – Marchés et paiements

- Arrangements avec un fournisseur unique :
  - Dans trois des six dossiers examinés, le besoin d'acquérir les services n'était pas adéquatement justifié;
  - quatre des dossiers ne contenaient aucun énoncé décrivant clairement les services à être fournis, les résultats attendus, le calendrier d'exécution et les coûts estimatifs;
  - trois dossiers ne renfermaient aucune preuve que l'énoncé des travaux avait été approuvé par la personne compétente avant le début des travaux;
  - Aucun des six dossiers n'était en ordre, et les dossiers ne contenaient pas toute la documentation requise;
  - Autres observations : absence de justification pour ne pas suivre un processus sans concours; les énoncés de travaux ne définissaient pas clairement les produits à livrer, le calendrier d'exécution et les coûts estimatifs; dans quatre dossiers, le contrat a été signé après le début des travaux.



## Observations – Marchés et paiements

- Contrat de moins de 15 000 \$
  - Un seul dossier a été examiné; il était en désordre, il y manquait des documents, il ne contenait aucun énoncé des travaux et le contrat a été signé après le début des travaux.
- L'examen d'un échantillon de 5 paiements par carte d'achat permet de formuler les observations suivantes :
  - Le Secteur a déclaré qu'il avait six (6) cartes d'achat, toutes conservées à la Direction de la planification des ressources et de la gestion des rapports (DPRGR). Des détenteurs additionnels dans les régions ont été découverts lors d'entrevues avec les gestionnaires régionaux. La DPRGR ne connaissait pas l'existence de ces cartes;
  - Trois personnes détiennent chacune deux cartes (la limite de 25 000 \$ sur chaque carte est considérée insuffisante).
  - Les numéros des cartes sont fréquemment donnés à des personnes qui n'en détiennent pas pour leur permettre de faire des achats, ce qui affaiblit les mesures de contrôle sur l'utilisation des cartes;
  - Sur quatre des cinq factures examinées, la signature en vertu de l'article 34 est apposée par un employé pour qui il n'y a pas de carte de spécimen de signature (CSS) valide au dossier;
  - Il n'existe aucun registre ou journal des achats effectués par les détenteurs de cartes.



## Recommandations – Généralités

- Continuer l'intégration des organisations qui existaient avant la création du STDE:
  - Élaboration d'une stratégie de transition et d'un plan de gestion des changements comportant :
    - une définition claire des responsabilités pour réaliser le plan
    - une description de la façon dont la direction et le personnel participeront
    - des résultats clairement définis
    - les délais prévus pour la mise en œuvre du plan
    - le processus d'encadrement
    - une stratégie de communication complète
  - Le personnel sera régulièrement mis au courant des modifications déjà en place et celles qui sont envisagées pour ce qui est de la prestation des programmes



## Recommandations – Généralités

- Simplifier l'organisation et améliorer les liens avec la structure régionale d'AINC
  - Offrir à la SMA un mécanisme lui permettant d'intervenir pour la sélection des DGR et l'évaluation annuelle du rendement.
  - Mettre en place, avec les DGR, un cadre officiel de responsabilité pour la réalisation des programmes de développement économique.
  - Lorsque c'est possible, à court terme, installer le personnel régional de la Direction générale du développement des entreprises avec celui responsable des programmes de Développement économique des communautés. À plus long terme, la structure régionale de la DG du développement des entreprises pourrait faire partie de la structure régionale d'AINC pour la prestation d'autres programmes.
- Revoir les rôles et les responsabilités de la Direction de la planification des ressources et de la gestion des rapports dans le cadre de l'examen de la structure organisationnelle prévu pour 2009-2010.



## Recommandations – Gestion des ressources humaines

- Examiner la possibilité de doter le Secteur d'un agent des RH de grande expérience pour dispenser à temps plein des conseils et de l'orientation afin d'accélérer les processus de nomination pour une période indéterminée, régler les problèmes de relations de travail et relever le moral du personnel.
- Élargir le plus possible la zone de sélection, en particulier pour les nominations intérimaires à long terme, pour accroître l'équité et la transparence du processus.
- Veiller à améliorer les liens entre les plans de formation et la formation suivie.
- Élaborer des normes de documentation pour les dossiers de ressources humaines du STDE.



## Recommandations – Subventions et contributions

- Mettre en place les recommandations contenues dans les conclusions de l'examen indépendant de l'assurance de la qualité d'EAC de mars 2009.
- Établir et mettre en place des normes de service à la clientèle.
- Mettre en place un processus d'examen de l'assurance de la qualité pour les subventions et les contributions gérées et administrées à l'AC (Développement des entreprises et Développement économique des communautés).



## Recommandations – Marchés et paiements

- Renforcer et surveiller les contrôles en matière de marchés pour s'assurer que :
  - les contrats sont signés avant que le travail ne commence;
  - l'énoncé des travaux et la demande d'arrangement en matière d'approvisionnement sont approuvés de manière adéquate;
  - le choix de faire affaire avec un seul ou avec plusieurs fournisseurs est justifié adéquatement et les documents pertinents sont déposés au dossier.
- Des mesures doivent être prises immédiatement pour que l'utilisation des cartes d'achat soit conforme à la politique ministérielle et que les cartes ne soient utilisées que par les détenteurs autorisés.