



Examen des pratiques de gestion du Secteur des services fonciers et fiduciaires

Rapport final
Le 15 juillet 2008



Objectifs de l'examen

- Examiner les pratiques de gestion du Secteur des services fonciers et fiduciaires afin de déterminer les pratiques exemplaires et les faiblesses en termes de contrôle. Les pratiques de gestion visées comprennent : planification stratégique et opérationnelle, gestion du risque, coordination des programmes et des activités, surveillance, mesure du rendement, établissement de rapports sur le rendement, gestion des subventions et contributions et gestion financière.



Méthodologie

- Travail effectué sur place durant les mois de mai et de juin 2008.
- Entrevues avec le personnel et la direction des Services fonciers et fiduciaires (SFF) (19), de Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC) (12) et de la Direction générale des ressources humaines (DGRH) (3).
- Examen de transactions relatives aux ressources humaines et aux finances des SFF et de PGIC pour l'exercice 2007-2008.
 - Examen d'un échantillon de 44 transactions en ressources humaines des SFF (24 relatives à la dotation, 5 à la classification des postes, 5 à la formation, 5 aux heures supplémentaires et 5 à des congés) et 20 de PGIC (10 relatives à la dotation, 2 à la classification des postes, 2 à la formation, 3 aux heures supplémentaires et 3 à des congés);
 - Examen de 5 dossiers de contributions des SFF (sur une population totale de 16 au sein des SFF);
 - Examen de 20 acquisitions ou contrats des SFF et de 9 acquisitions ou contrats de PGIC;
 - Analyse de la liste des contrats des SFF et de PGIC pour l'exercice 2007-2008.



Contexte

- Les programmes des SFF sont administrés par le biais des quatre directions générales suivantes :
 - Direction générale des terres;
 - Direction générale des politiques, de l'organisation et de la coordination;
 - Direction générale de la gouvernance;
 - Direction générale des affaires individuelles.
- Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC) est un organisme de service spécial au sein des SFF.
- Les programmes des SFF reposent sur 3 résultats stratégiques d'AINC (terres, peuple, gouvernement).
- Les dépenses de l'exercice 2007-2008 s'élevaient à 49 M\$, incluant 26 M\$ en subventions et contributions (14 bénéficiaires), directement gérées par les SFF.
- L'effectif total au sein de l'Administration centrale s'élevait à 217, en date du 31 mars 2008; représentant 4,8 % de l'effectif d'AINC.



Observations – Gestion générale (excluant PGIC)

Points forts

- Excellente communication au sein du secteur et avec des homologues régionaux, par le biais de correspondance informelle, de conférences téléphoniques et de rencontres personnelles.
- L'introduction d'un représentant des finances au sein des SFF a permis d'améliorer les relations avec le dirigeant principal des finances (DPF).
- Solides relations de travail avec les homologues régionaux des SFF. Les représentants du secteur offrent une orientation et une surveillance en temps opportun afin d'aider à l'administration des programmes des SFF dans les régions.
- Le personnel de gestion financière des SFF donne un appui solide à la gestion opérationnelle par le biais de ce qui suit :
 - Dialogue permanent se rapportant aux budgets et aux prévisions;
 - Fourniture d'outils pour aider les gestionnaires à administrer de façon proactive leurs comptes;
 - Élaboration de programmes de formation en gestion financière pour les utilisateurs des SFF;
 - Définition des rôles et responsabilités se rapportant aux transactions et aux processus financiers.



Observations – Gestion générale (suite)

Domaines à améliorer

- Bien que le risque soit pris en compte à des niveaux variés dans les processus décisionnels dans l'ensemble du secteur, à l'exception de documents importants, aucun plan d'action sur l'évaluation et l'atténuation des risques n'a été repéré au cours de l'examen.
- Les directions générales des SFF poursuivent l'élaboration de leurs cadres de mesure du rendement et des objectifs de leur rapport intelligent, qui s'harmonisent avec les résultats stratégiques du Ministère; un travail supplémentaire est requis pour finaliser les indicateurs et les objectifs de rendement et pour mettre en oeuvre une mesure et un établissement de rapports continus.
- L'utilisation du système de gestion des baux (NETLANDS) a été limitée dans certaines régions étant donné qu'aucune adoption obligatoire n'était nécessaire ou imposée; cela a des répercussions sur la capacité des régions à gérer de façon proactive les renouvellements de baux et limite la capacité des SFF à fournir une orientation sur la gestion des locations de terres des Premières nations et à la superviser.
- La complexité de supervision des programmes des SFF est imputable aux structures régionales incohérentes dans l'ensemble du Canada en ce qui a trait à la mise en oeuvre des programmes des SFF.



Contexte – Ressources humaines (excluant PGIC)

- Les effectifs des SFF sont composés de 36 % d'employés autochtones, ce qui est plus élevé que l'ensemble des effectifs d'AINC qui est de 29 %; le secteur donne la priorité aux candidats autochtones afin de satisfaire à l'objectif d'AINC de 50 % de recrutement d'Autochtones à l'extérieur de la fonction publique.
- Les résultats du Sondage auprès des employés des SFF de juin 2007 ont permis de relever l'existence de conflits au sein du secteur et de divers types de comportement abusif. Sur recommandation de la Direction générale des ressources humaines, il y a eu discussion officielle sur les résultats avec le personnel, et une formation sur la communication interpersonnelle a été offerte dans l'ensemble du secteur. Une enquête de suivi a été réalisée en juin 2008 pour laquelle les résultats n'ont pas encore été compilés.



Observations – Ressources humaines (excluant PGIC)

- Les communications entre la Direction générale des ressources humaines et certains gestionnaires de centre de responsabilité des SFF sont tendues; l'examen a permis de mettre en évidence des cas où les gestionnaires des SFF remettaient en question des recommandations de la DGRH ou n'en tenaient pas compte. En voici quelques exemples :
 - Recrutement d'un employé occasionnel pour un poste de durée indéterminée par le biais d'un salon de l'emploi avant d'avoir effectué une évaluation par rapport aux critères de mérite (les directives originales de la DGRH n'étaient pas claires);
 - Diminution des exigences en matière de sécurité afin de privilégier le recrutement d'un individu en particulier.
- Sur les 5 mesures de classification vérifiées, les dossiers suivants ne respectaient pas en tous points les autorisations applicables :
 - Pour 1 transaction, la déclaration de la direction des SFF au comité de classification n'était pas au dossier;
 - Pour 2 transactions, le formulaire d'autorisation du consultant en classification n'était pas au dossier;
 - Pour 1 transaction, les pièces justificatives pour les mesures de classification étaient manquantes.
- En ce qui concerne les 5 plans d'apprentissage, les 5 transactions relatives à des heures supplémentaires et les 5 transactions relatives à des congés, aucun problème n'a été soulevé.



Observations – Ressources humaines (suite)

- Sur les 20 mesures de dotation sélectionnées au hasard et vérifiées, on a relevé des cas de dossiers de dotation incomplets et de non-respect des autorisations applicables comme suit :
 - Pour 3 nominations intérimaires (se rapportant à 2 employés) – la date indiquée sur les lettres d'offre était ultérieure à l'entrée en vigueur (dans un cas, ultérieure à la date de fin) de la période d'intérim, en raison des retards accusés par les SFF pour ce qui est de fournir la documentation requise à la DGRH;
 - Pour 1 transaction – aucune justification du choix du candidat à partir du bassin de candidats en réserve;
 - Pour 1 transaction – le gestionnaire de centre de responsabilité a été investi de pouvoirs délégués en matière de ressources humaines après la date inscrite sur la lettre d'offre.
- D'après les commentaires recueillis au cours des entrevues avec la DGRH, 4 autres mesures ou plans de dotation ont été examinés. Cet examen a révélé des préoccupations concernant la transparence des activités de dotation au sein de directions particulières des SFF, incluant ce qui suit :
 - Nominations intérimaires à long terme répétées (maintenant contrôlées par le SMA);
 - Tentatives d'éviter les processus de recrutement compétitifs;
 - Absence d'évaluations complètes par rapport aux critères de mérite.



Observations – Subventions et contributions (excluant PGIC)

- L'examen détaillé de 5 dossiers de subventions et de contributions a permis de relever les cas suivants de non-conformité aux exigences des politiques :
 - Un dossier ne contenait aucune documentation pour attester l'examen du plan de travail (aucune proposition requise pour le programme en question);
 - Un dossier ne contenait aucune preuve de l'examen de l'admissibilité du bénéficiaires et aucune justification raisonnée pour la décision se rapportant au niveau de financement;
 - Une contribution dépassait le montant par bénéficiaires autorisé par les responsables du programme (1,1 M\$ comparativement au maximum de 1 M\$);
 - Un dossier ne contenait aucune documentation pour attester l'examen des rapports des bénéficiaires; tous les autres dossiers contenaient une liste de contrôle pour l'examen des normes.
- Pour les 5 dossiers examinés, les programmes connexes ne comprenaient aucun délai prescrit pour la soumission des propositions, aucune norme de service pour l'examen des propositions et aucun processus de réponse uniforme.



Observations – Subventions et contributions (suite)

- Sur les quatre dossiers de subventions et de contributions fondés sur les propositions qui ont été examinés, trois n'attestait pas l'évaluation de la proposition par rapport aux critères minimaux conçus pour évaluer la capacité du bénéficiaire.
- Les cinq dossiers de subventions et de contributions examinés ne comprenaient pas de plan de contrôle lié à une évaluation dûment étayée des risques, incluant la capacité des bénéficiaires de verser et administrer les fonds de façon responsable.
- Les SFF ont peu de directives, de normes en matière de documentation ou de méthode uniforme pour administrer les dossiers de subventions et de contributions au sein du secteur. Les processus, les orientations en matière de pratiques exemplaires et les outils offerts par le Ministère se limitent généralement aux politiques et procédures de gestion financière et aux modèles d'accords de financement.
- Les SFF utilisent peu le nouveau système de gestion des subventions et des contributions PTPNI pour l'enregistrement de l'information non financière (évaluations, documents ou courriels de liaison, résultats de contrôle, information sur le rendement des bénéficiaires). De plus, il n'existe aucun système central de classement ou ancien système pour effectuer le suivi ou le stockage de cette information.



Observations – Passation de marchés et paiements (excluant PGIC)

- L'examen d'une liste de contrats conclus par les SFF au cours de l'exercice 2007-2008 a permis de relever 3 cas où de multiples contrats à fournisseur unique de faible valeur semblent avoir été octroyés pour des services semblables au même entrepreneur. Dans ces 3 cas, on a relevé ce qui suit :
 - Un cas de fractionnement de marché où 2 contrats de services (mise en oeuvre d'ententes sur les droits fonciers issus des traités) ont été attribués de façon consécutive au même fournisseur, à 24 500\$ par contrat;
 - Un cas concernait 3 contrats pour des services semblables (formation sur la communication non violente) totalisant un montant moindre que la limite de 25 000\$ pour les marchés à fournisseur unique, mais dépassant la limite de 15 000\$ pour les contrats de services de pouvoirs délégués au gestionnaire;
 - Un cas concernait l'attribution de 2 contrats au même fournisseur pour des services très semblables, dont le total dépassait la limite du gestionnaire pour les contrats de services à fournisseur unique (un contrat pour l'aménagement organisationnel et un autre pour la stratégie des ressources humaines).



Observations – Passation de marchés et paiements (suite)

- Sur les 15 contrats vérifiés, ce qui suit n'était pas en tout point conforme aux politiques en matière de passation de marchés :
 - Un contrat faisait état de travaux complétés et d'une facture émise après la fin du contrat;
 - Une commande subséquente dans le cadre d'un contrat existant a été effectuée par courriel; il n'y avait aucune signature au dossier.
- Sur les 5 relevés de cartes d'achat examinés, aucun problème important n'a été noté.



Recommandations (excluant PGIC)

- L'administration des transactions de dotation non annoncées devrait être évaluée plus en détail par le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) par le biais d'une vérification continue de la dotation et des registres de paie pour les nominations intérimaires et les nominations non annoncées.
- Il est nécessaire d'améliorer les normes, les outils et la formation destinés au personnel qui administre les subventions et les contributions. La vérification continue de la politique d'intervention et de la fonction d'assurance de la qualité permet d'évaluer ces questions à l'échelle du Ministère.
- Bien qu'il existe une surveillance des programmes de subventions et de contributions réalisés en région, on doit mieux définir les exigences sur l'établissement de rapports effectué par les régions et les processus de surveillance au sein du secteur des SFF afin de réduire les exigences de présentation de rapport imposées aux régions tout en s'assurant que de l'information adéquate sur le rendement soit recueillie et analysée.
- Le directeur des SFF responsable des activités financières devrait voir à l'amélioration des activités de passation de marchés (incluant une analyse périodique et un mécanisme pour faire le suivi des cas de non-conformité et en faire le traitement).



Recommandations (suite)

- On devrait présenter la gestion du risque de façon plus officielle afin de s'assurer que les gestionnaires et le personnel comprennent les risques clés et les tolérances à l'égard des risques. Il faudrait établir des liens officiels entre les évaluations des risques, la planification stratégique, de même que l'allocation des ressources, et les documenter.
- Les directions générales des SFF devraient poursuivre le développement de leurs cadres de mesure du rendement avec une approche axée sur la mesure de leurs contributions à la réalisation des résultats stratégiques d'AINC et sur la mise en oeuvre de systèmes de mesure du rendement et d'établissement de rapport s'y rattachant.
- Les SFF devraient établir et communiquer une exigence obligatoire pour l'utilisation du Système de gestion des terres NETLANDS par les régions et devraient appuyer et superviser l'adoption du système, par le biais de l'élaboration d'un cadre stratégique.
- Le SMA des SFF devrait continuer de travailler avec la direction et les employés afin d'améliorer la santé générale en milieu de travail dans le secteur, incluant l'élaboration d'un plan d'action et d'un suivi de contrôle de la santé pour s'assurer que des progrès ont été réalisés et que des améliorations sont apportées comparativement aux résultats de base du sondage mené auprès des employés des SFF (juin 2007).



PGIC

Observations et recommandations



Observations – Gestion générale (PGIC)

Points forts

- Solides relations de travail avec les SFF.
- Un solide processus de planification opérationnelle est en place, incorporant les risques clés relevés au sein de l'organisation.
- Attention considérable portée sur le contrôle du traitement des chèques afin de s'assurer de l'exactitude et de l'intégralité de l'enregistrement des sommes en fiducie reçues par PGIC au nom des Premières nations.
- Les améliorations permanentes dans la gestion de la passation de marchés comprennent ce qui suit :
 - Centralisation et surveillance accrues des processus de passation de marchés;
 - Élaboration de programmes de formation sur la passation de marchés à l'intention des utilisateurs.
- Les fonctions permanentes de soutien et de remise en question pour les gestionnaires se rapportant à la budgétisation et aux prévisions appuient une solide gestion financière.
- Approche proactive de la gestion des ressources humaines; rapports trimestriels fournis à la direction de PGIC et communiqués à la direction des SFF, incluant ce qui suit :
 - Tableau de bord des ressources humaines;
 - Mesures de dotation et de classification;
 - Statistiques sur l'état des plans d'apprentissage, ainsi que les soldes d'heures supplémentaires et de congés.



Observations – Gestion générale (PGIC – suite)

Domaines à améliorer

- La structure organisationnelle au sein de PGIC a donné lieu à une approche cloisonnée de la gestion, particulièrement entre la Direction des terres et la Direction de la production; au cours de cet examen, un comité des opérations a été mis sur pied pour traiter des questions interdivisionnelles et des communications.
- En accord avec les SFF, PGIC se concentre sur la mesure des extrants (à savoir, l'argent amassé, le nombre de baux, le nombre d'accords); orientation vers des résultats (à savoir, l'argent devrait continuer de s'accumuler, prestation de services et valeur marchande).



Contexte – Ressources humaines à PGIC

- PGIC, considéré comme étant un employeur distinct par le Conseil du Trésor, comprend 47 % d'employés autochtones.
- PGIC poursuit activement des stratégies afin d'attirer des travailleurs de l'industrie pétrolière et gazière sur le marché de l'Ouest canadien.
- PGIC adopte plusieurs politiques et pratiques de ressources humaines qui sont conformes à celles utilisées par AINC.



Observations – Ressources humaines (PGIC)

- L'information recueillie par le biais d'entrevues indiquait que PGIC a éprouvé des difficultés à attirer des individus ayant de l'expérience dans les domaines pétrolier et gazier, ce qui a une incidence directe sur la capacité de l'organisation à satisfaire aux normes de service. Le redressement de salaire selon le marché pour des postes particuliers a permis de fournir une mesure d'atténuation raisonnable.
- La planification de la relève est essentielle pour PGIC; plus de 25 % de l'ensemble des effectifs sera admissible à la retraite au cours des 5 prochaines années. Ceci entraînera une perte importante de mémoire institutionnelle, ayant une incidence sur le besoin d'assurer l'intégralité de la documentation du processus.
- Les 3 transactions vérifiées relatives aux heures supplémentaires ne comprenaient pas d'approbation préalable officielle. Bien que le processus existant ne requière qu'une approbation préalable verbale ou par courriel, ceci n'a pas été documenté au dossier.



Observations – Ressources humaines (PGIC – suite)

- Sur les 2 plans d'apprentissage vérifiés, un individu n'avait pas participé aux cours de formation déterminés; il est indiqué dans un suivi que des problèmes sont survenus en raison de contraintes au chapitre des ressources; les entrevues ont permis de déterminer que bien qu'un processus soit en place, il y a peu de suivi continu effectué par la direction sur l'état des plans d'apprentissage.
- Les transactions examinées, dont 3 relatives à des congés, 10 à la dotation et 2 à la classification, ont été traitées de façon appropriée.



Observations – Passation de marchés et paiements (PGIC)

- Sur les 6 contrats vérifiés, 2 ont été signés par le gestionnaire responsable après le début des travaux (1er avril – date de début des travaux, bien que l'attribution n'ait pas eu lieu pour l'engagement des fonds dans le système OASIS).
- Sur les 3 relevés de cartes d'achat vérifiés, aucune exception n'a été notée.



Recommandations (PGIC)

- Le Président-directeur général (PDG) de PGIC, en collaboration avec le SMA des SFF et les représentants des ressources humaines au sein de l'organisation, devraient travailler de concert afin de tirer le meilleur profit possible du statut d'employeur distinct de PGIC pour répondre aux défis se rapportant au recrutement et à la planification de la relève.
- Le PDG de PGIC, en collaboration avec les directeurs généraux, devraient se concentrer sur l'état du perfectionnement et de l'apprentissage continu du personnel pour favoriser la satisfaction des employés et potentiellement réduire le roulement de personnel.
- Conformément à l'approche des SFF, le PDG de PGIC, en collaboration avec le directeur de l'unité de Planification et des Services ministériels, devraient élaborer un processus pour s'assurer de l'existence d'une preuve documentaire de l'approbation préalable des transactions relatives aux heures supplémentaires.
- Le PDG de PGIC, en collaboration avec le directeur de l'unité de Planification et des Services ministériels, devraient continuer de se concentrer sur la rationalisation des processus de passation de marchés, incluant la documentation des rôles et des responsabilités, l'offre de formation et l'amélioration des énoncés des travaux et des contrats pour répondre aux besoins de PGIC et maintenir la conformité aux politiques d'AINC.



Recommandations (PGIC – suite)

- En ce qui concerne les contrats requis le 1er avril, le directeur de l'unité de Planification et des Services ministériels de PGIC devrait travailler directement avec la Direction générale des finances des SFF, le DPF et les gestionnaires de centre de responsabilité de PGIC afin de s'assurer que les fonds sont alloués en fonction des besoins, et de permettre la validation du système financier OASIS; facilitant la conclusion de marchés et la conformité aux politiques en matière de passation de marchés.