



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Examen des pratiques de gestion du Secteur des traités et du gouvernement autochtone

Janvier 2009

A vertical decorative bar on the right side of the slide, divided into three sections: a top red section with a subtle pattern, a middle section with a white and red maple leaf pattern, and a bottom orange section.

Canada



Objectifs de l'examen

L'examen des pratiques de gestion vise les objectifs suivants :

- aider les gestionnaires régionaux et sectoriels à déterminer si leurs pratiques et contrôles de gestion leur permettent d'atteindre leurs objectifs avec efficacité et efficience;
- 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.



Examen contre certitude de vérification

Dans la prise en compte des constatations et des recommandations du présent examen, il importe de faire la distinction entre une mission d'examen et une mission de vérification, car cela influence le niveau de certitude atteint et le degré auquel les constatations peuvent ou non être extrapolées.

Les missions d'examen comme celle-ci visent à fournir des renseignements utiles et de haut niveau aux intervenants et à établir une évaluation du risque qui peut mener à des opérations de vérification plus poussées.

Même si les constatations tirées d'un examen peuvent servir à déterminer des forces particulières et les points à améliorer, on ne peut les extrapoler de façon fiable avec le haut niveau de certitude qu'une vérification peut offrir.



Méthodologie

- Le travail sur place a été exécuté de juillet à septembre 2008.
- Nous avons rencontré en entrevue 24 membres du personnel d'exécution et de direction du STGA (Secteur des traités et du gouvernement autochtone), dont les DG, les DG associés et les directeurs.
- Nous avons examiné un échantillon aléatoire composé de 23 opérations de ressources humaines (dotation, classification, dépenses de formation par rapport aux plans d'apprentissage existants, heures supplémentaires, congés) et dix opérations de passation de marché, pour l'année financière 2007-2008.
- Nous avons passé en revue un échantillon discrétionnaire de dix dossiers de subventions et contributions, portant sur divers programmes et plusieurs accords de haute valeur monétaire.



Contexte

- Les activités opérationnelles du STGA sont administrées par l'entremise des services suivants :
 - Gestion financière et services stratégiques
 - Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques
 - Direction générale des revendications particulières
 - Direction générale de la mise en œuvre
 - Négociations – Est
 - Négociations – Centre
 - Négociations – Ouest
- Les programmes du STGA relèvent principalement du résultat stratégique « Le gouvernement » d'AINC.
- Le STGA comptait un effectif de 383 personnes au 31 mars 2008, soit 8,5 % du personnel d'AINC.



Observations – Gestion générale

Points forts

- Toutes les personnes interviewées ont indiqué que la récente réorganisation du secteur avait été très bien orchestrée et avait permis de rehausser l'efficacité et l'efficience des opérations.
- On s'est tout particulièrement efforcé d'assurer la coordination et la cohérence des activités entre les directions générales.

Notamment :

- Comité consultatif des revendications – mécanisme pancanadien qui vise à uniformiser les modalités d'acceptation/de rejet des revendications particulières;
- Conférence des négociateurs fédéraux – a permis de raffermir et d'uniformiser les pratiques de négociation (pour les négociateurs fédéraux, les organismes centraux et les autres ministères fédéraux);
- coopération dans la rédaction des descriptions de travail génériques.



Observations – Gestion générale (suite)

Points forts

- Solide communication et coordination avec les autres ministères fédéraux :
 - Un site Web de collaboration pour mettre en commun les documents transmis au Comité directeur fédéral et au Groupe fédéral de négociation;
 - Séance annuelle d'orientation de trois jours sur les revendications et l'autonomie gouvernementale (pour AINC et les autres ministères fédéraux);
 - Le succès obtenu dans la concrétisation du défi lancé par le ministre quant au règlement de 50 accords de revendication est signe d'un solide moral, d'une gestion efficace du rendement et d'une grande efficience.
- Le personnel est considéré comme une des grandes forces du STGA, et des efforts manifestes sont mis en œuvre pour l'encourager à se perfectionner (p. ex. rotation des dossiers quand c'est possible).



Observations – Gestion générale (suite)

Points à améliorer

- Les mesures et objectifs de rendement, en ce qui touche les négociations, doivent être exposés plus clairement.
- Les pratiques de gestion du risque sont majoritairement informelles (sauf pour la détermination des tables de négociation), et il faut mieux intégrer l'information sur le risque aux plans sectoriels et aux plans d'atteinte du résultat stratégique.
- Il faut améliorer les processus d'établissement des priorités et de planification, pour y intégrer les autres unités organisationnelles d'AINC qui contribuent au plan d'atteinte du résultat stratégique « Le gouvernement ».



Contexte – Ressources humaines

- Le secteur compte 20,9 % de personnel autochtone, soit moins que l'effectif ministériel global (29,1 %).
- 24,0 % des employés seront admissibles à la retraite d'ici cinq ans, contre 21,2 % dans l'ensemble du Ministère.
- Le fort taux de roulement observé dans certaines composantes du secteur est attribuable à l'obligation de faire des voyages longs et fréquents.



Observations – Ressources humaines

Points forts

- Les responsabilités liées aux accords de rendement correspondent aux objectifs gouvernementaux et ministériels; les attentes et les objectifs en matière de rendement sont clairement établis.
- Les opérations d'heures supplémentaires et de congé qui ont été examinées étaient conformes aux politiques et procédures applicables.
- Dans la mesure du possible, les gestionnaires du STGA sont encouragés à puiser dans les bassins de candidats autochtones.



Observations – Ressources humaines (suite)

Points à améliorer

- L'examen des cinq opérations de dotation a mis au jour l'absence de documentation prouvant l'exercice d'une diligence raisonnable, notamment :
 - un gestionnaire qui ne disposait pas des pouvoirs subdélégués de dotation a quand même approuvé une nomination par sa signature;
 - le dossier d'une opération de dotation ne comportait aucun renseignement sur les résultats de l'examen écrit, la présélection et la vérification des références;
 - un dossier ne justifiait pas pourquoi le bassin de sept candidats retenu pour les entrevues avait été réduit à quatre candidats;
 - le plan de RH du STGA n'était pas suffisamment précis pour permettre de confirmer si deux des cinq nominations effectuées avaient été prévues.



Observations – Ressources humaines (suite)

Points à améliorer

- Les plans d'apprentissage étaient généralement disponibles, mais ils sont souvent approuvés tard dans l'année financière (certains aussi tard que décembre); un plan n'était ni signé ni daté.
- On fait peu de suivi pour s'assurer que le personnel exécute les stratégies de formation exposées dans le plan d'apprentissage. Plus de la moitié des cours énumérés dans les cinq plans de formation passés en revue n'a pas fait l'objet d'un suivi.
- Il y a pénurie de personnel qualifié dans des domaines critiques et absence d'initiatives de planification de la relève, notamment en ce qui touche les compétences linguistiques en français.



Observations - Subventions et contributions

Points forts

- La totalité des accords et des paiements ont été dûment autorisés par un agent investi des pouvoirs nécessaires pour le programme de S-C en question.
- Un solide processus d'examen et de sélection des propositions est en place pour certains des programmes de S-C gérés par la Direction des services financiers.
- Le STGA prend appui sur les connaissances et les capacités régionales pour exécuter les programmes de contributions, tout en exerçant un contrôle adéquat sur l'approbation des accords, l'autorisation des paiements et les informations potentiellement délicates.



Observations - Subventions et contributions (suite)

Points à améliorer

- Même si la totalité des accords de contribution examinés étaient dûment justifiés, il n'existe pas de structure ni d'exigences de documentation uniformes pour les dossiers de contributions, et pour cette raison l'information est généralement difficile à trouver.
- Pour les contributions liées à la mise en œuvre des accords, les dossiers ne contiennent pas d'information expliquant l'assise contractuelle du paiement (plan de mise en œuvre ou accord de règlement). Il est donc difficile de vérifier si les contributions sont adéquatement justifiées.
- Dans le cas d'un dossier faisant l'objet d'un blocage de l'ordre de 10 %, on a passé outre au blocage et procédé au paiement avant que les exigences de rapport n'aient été satisfaites.



Observations – Passation de marché

Points forts

- Les cinq opérations de passation de marché examinées ont été autorisées par les signataires appropriés et visaient des propositions qui satisfaisaient clairement aux exigences des énoncés de travail pertinents. Les paiements effectués à l'égard de ces contrats étaient conformes aux conditions contractuelles.

Point à améliorer

- En raison d'un arriéré dans le traitement des contrats, on a permis à certains entrepreneurs de commencer les travaux avant la signature des contrats, particulièrement au début de l'année financière.



Observations – Cartes d’achat

Points forts

- Le personnel des finances du STGA concilie sans délai les états mensuels des cartes d’achat et indique que les états ont été examinés avant de les acheminer pour approbation aux gestionnaires de budget.
- Les cinq états mensuels examinés avaient été autorisés par les autorités compétentes avant le paiement et respectaient les limites de transaction.



Observations – Gestion financière

Points forts

- Il existe un processus officiel d'allocation budgétaire, et des rapports sur la situation financière sont produits et régulièrement distribués aux gestionnaires de budget.
- Les budgets et les pressions financières font couramment l'objet d'un examen et de discussions aux réunions de gestion.



Recommandations – Gestion générale

- Établir des mesures et des objectifs de rendement clairs, particulièrement pour les négociations.
- Officialiser les pratiques de gestion du risque dans le secteur, pour faire en sorte que les principaux risques soient explicitement cernés et pris en compte dans les exercices d'établissement des priorités, de planification et d'allocation des ressources.
- Insister continuellement sur l'application d'un système plus efficace de gestion de cas pour les revendications particulières.
- Mieux coordonner avec les autres secteurs et régions les exercices d'établissement des priorités et de planification qui viennent étayer le résultat stratégique « Le gouvernement ».



Recommandations – Ressources humaines

- S'assurer que le soutien accordé aux opérations de dotation est dûment noté et inscrit dans les dossiers de dotation des RH, pour démontrer l'exercice d'une diligence raisonnable.
- S'assurer que tous les gestionnaires ont passé les tests requis et obtenu un pouvoir subdélégué de dotation avant de signer des lettres d'offre.
- Renforcer les plans d'apprentissage et s'assurer de discuter avec le personnel d'exécution et de gestion en cas d'inexécution des stratégies d'apprentissage – envisager au besoin de faire rapport au SMA.
- Détecter les possibilités de planification de la relève, particulièrement pour le personnel qui a besoin d'une formation linguistique en français pour avoir de l'avancement.



Recommandations – Subventions et contributions

- Établir dans l'ensemble du secteur des attentes cohérentes quant aux modalités d'administration et de tenue (processus et documentation) des dossiers de contributions relatifs à la mise en œuvre des accords et aux propositions.
- Pour les dossiers relatifs à la mise en œuvre des accords, inclure suffisamment d'information pour démontrer la source des obligations (p. ex. un extrait de l'accord de règlement ou du plan de mise en œuvre) et les raisons pour lesquelles le pouvoir de financement a été appliqué, s'il y a lieu.
- Sensibiliser tous les gestionnaires à l'importance de ne pas passer outre aux blocages avant que les conditions de l'accord de contribution n'aient été respectées, et traiter de manière rapide et mesurée les écarts en la matière.



Recommandation – Passation de marché

- S'assurer que les entrepreneurs ne commencent pas les travaux avant que les contrats ne soient dûment autorisés et envisager l'établissement de mécanismes d'approvisionnement concurrentiel pour les services qui sont requis souvent mais difficiles à prévoir.