



# **Vérification de la répartition des tâches dans le cadre des subventions et des contributions**

**Mars 2007**

**Papier**

ISBN : SG5-13/2007F

N° de cat. : 978-0-662-09708-2

**PDF**

ISBN : SG5-13/2007F-PDF

N° de cat. : 978-0-662-09709-9

# Vérification de la répartition des tâches dans le cadre des subventions et des contributions

Mars 2007

*Numéro de projet : 6501/05-06*

*Équipe de vérification :*

*Dirigeante principale de la vérification par intérim :*

*Barbara McNab*

*Directeur général par intérim :*

*Stu Saint*

*Directeur principal par intérim :*

*Paul LePage*

*Directeur de la vérification :*

*Steve Kirk*

*Chef d'équipe :*

*William Wong*

*Équipe de vérification :*

*Soneviseth Bounsong*

*Alan Chang*

*Dany Fortin*



# TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>i</b>
<b>1.0 CONTEXTE.....</b>	<b>1</b>
1.1 PORTÉE.....	3
1.2 MÉTHODOLOGIE .....	3
<b>2.0 CONSTATATIONS .....</b>	<b>5</b>
2.1 OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION .....	5
2.2 CONSTATATIONS PAR CRITÈRE .....	5
<b>3.0 CONCLUSION .....</b>	<b>19</b>
<b>ANNEXE A – Programmes soumis à la Directive relative à la répartition des tâches... ..</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXE B – Méthode d'échantillonnage.....</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE C – Définition de la loi sur la gestion des finances publiques, Article 34 .....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXE D – Opérations des programmes d'emploi et Directive relative à la répartition des tâches .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE E – Analyse des modèles mis en œuvre .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE F – Plan d'action de la gestion .....</b>	<b>39</b>



## **SOMMAIRE**

La vérification dont il est question ici fait suite à la mise en œuvre de la *Directive relative à la répartition des tâches* découlant de l'*Initiative de spécialisation et de concentration* entrée en vigueur le 16 février 2004. L'objectif de cette vérification est de déterminer si la *Directive relative à la répartition des tâches* constitue une méthode de contrôle efficace et efficiente, et de voir si l'administration centrale et les régions choisies utilisent cette directive pour la prestation des programmes et services rattachés aux subventions et aux contributions (S et C).

Cette vérification a été prévue dans le *Plan de vérification annuel des Services de vérification interne de RHDSC pour l'exercice 2005-2006*. La vérification a commencé en janvier 2006 et le travail de terrain s'est déroulé en mars et avril 2006 dans les huit régions suivantes : Colombie-Britannique/Yukon, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ontario, Île-du-Prince-Édouard et Québec. L'échantillon examiné regroupe des projets qui ont été approuvés entre le 16 février 2004 et le 31 décembre 2005.

Bien que la répartition des tâches joue un rôle clé pour assurer la validité du processus relatif aux subventions et aux contributions, d'autres mesures contribuent aussi à réduire les risques d'une mauvaise utilisation des fonds, notamment le Comité d'examen interne, les processus d'approbation et la signature des ententes.

Le Bureau de vérification interne (BVI) est satisfait de la manière dont s'effectue la répartition des tâches, mais il estime toutefois que l'interprétation de la directive devrait être précisée. Fait positif, nous avons constaté qu'au moins deux employés participaient à chacune des étapes de tous les dossiers, et que toutes celles du processus des S et C étaient suivies. Par contre, nous avons noté que certaines étapes n'étaient pas effectuées par les agents qui, selon la directive, devraient les accomplir.

### **Principales constatations**

- Le BVI a pu constater que la répartition des tâches est toujours respectée, et ce, bien que la directive ne soit pas toujours respectée dans ses moindres détails. D'après les résultats de l'analyse menée par le BVI à partir de notre échantillon et de nos observations, et selon les entrevues réalisées auprès d'employés et de promoteurs, le non-respect de la directive se produit quand des employés donnent priorité à la rapidité du service à la clientèle, aux besoins opérationnels et au rendement. Nous n'avons découvert aucune trace d'activité frauduleuse ni d'usage inapproprié des fonds. Bien qu'il soit toujours possible qu'un non-respect entraîne des résultats fâcheux, aucun élément de cette vérification ne nous porte à formuler une telle conclusion.

- Le BVI croit qu'il serait possible de rendre l'administration du programme plus performante tout en réglant le problème du non-respect des règles. La répartition que la directive établit actuellement entre les agents de programme peut entraîner une redistribution peu efficace du travail, puisqu'on risque de ne pas tenir compte de l'expertise des employés et de leur degré de proximité avec les promoteurs.
- La directive n'a pas été mise en œuvre de la même façon dans toutes les régions. Deux des six modèles mis en œuvre ne répondaient pas complètement aux exigences de la directive. Toutefois, aucun des modèles ne comportait de faiblesse significative en tant que mesure de contrôle.
- Le Ministère ne s'est pas assuré que les divers outils utilisés pour gérer les ententes de contributions – dont le Système commun pour les subventions et les contributions (SCSC) – soient modifiés adéquatement de façon à faciliter la mise en œuvre de la directive.

### **Conclusion de la vérification**

Le vérificateur est d'avis que la *Directive relative à la répartition des tâches* est une politique efficace en ce qui concerne la prestation des programmes et services, à l'administration centrale et dans les régions choisies. Il faudra toutefois apporter des améliorations pour s'assurer que la directive est mieux respectée, améliorer les services offerts aux promoteurs et aux clients, et fournir davantage de conseils et d'outils afin de favoriser l'application de la directive.

Le Plan d'action de gestion qui concerne la mise en œuvre des recommandations provenant de cette vérification se trouve à l'annexe F.

### **Énoncé d'assurance**

*Selon notre jugement professionnel, les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis sont appropriés et suffisants pour confirmer l'exactitude des conclusions énoncées dans ce rapport. Les conclusions se fondent sur une comparaison des situations qui prévalaient au moment de la vérification avec les critères définis pour cette vérification. Les conclusions ne s'appliquent qu'aux programmes de subventions et de contributions administrés par Service Canada.*

*La vérification interne a été effectuée conformément à la Politique de vérification interne du Conseil du Trésor et aux « Normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne » de l'Institut des vérificateurs internes.*

## **1.0 CONTEXTE**

Le *Plan de vérification annuel des Services de vérification interne de RHDSC pour l'exercice 2005-2006* a été approuvé en avril 2005, lors de la réunion du Comité de vérification et d'évaluation. Un des éléments prévus dans ce plan pour l'exercice 2005-2006 était la tenue d'une vérification portant sur la « répartition des tâches » dans le cadre des subventions et des contributions (S et C).

Les S et C permettent d'offrir aux Canadiens les outils dont ils ont besoin pour s'épanouir et prospérer tant au travail que dans leur communauté. C'est ainsi que Service Canada offre divers programmes axés sur le développement du capital humain, le développement du marché du travail et la création d'une culture d'apprentissage continu parmi les Canadiens. Grâce à des programmes de subventions et de contributions bien planifiés et bien gérés, on peut aider les gens à réussir dans les domaines financés, et ce, sans leur verser plus de fonds que ce dont ils ont vraiment besoin.

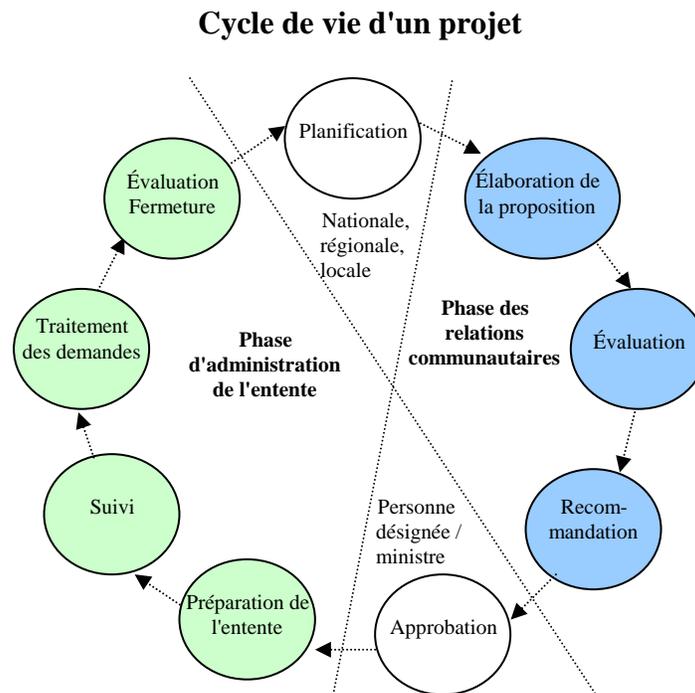
Une vérification ministérielle des S et C effectuée en 1999 a révélé l'existence de mauvaises pratiques en matière de documentation, et ces constatations ont amené le Ministère à mettre en œuvre des mesures de contrôle supplémentaires. L'un des éléments importants de ces mesures était un plan d'action en six points qui a donné lieu à plusieurs améliorations, dont une plate-forme administrative automatisée standard pour les S et C et l'ajout de contraintes administratives additionnelles incluant, notamment, une répartition des tâches inspirée par une initiative spéciale sur la spécialisation et la concentration.

*L'Initiative de spécialisation et de concentration* a été mise en œuvre le 16 février 2004. Elle a pour objectif l'élaboration d'un modèle d'administration de programmes qui est basé sur la spécialisation et la concentration et comporte des mesures de contrôle supplémentaires pour l'administration des S et C, de façon à améliorer le rendement des programmes tout en favorisant un traitement uniforme à l'échelle nationale et une définition claire des tâches. L'initiative comporte les quatre éléments suivants :

1. la répartition des tâches dans le cycle de vie des projets de S et C;
2. l'utilisation de comités d'examen internes;
3. l'utilisation d'un processus de demandes de propositions;
4. un renforcement des contrôles financiers - disposition relative à la vérification.

Le premier point, la répartition des tâches dans le cycle de vie des projets de S et C, est reconnu comme un élément important parmi les mesures de contrôle des processus opérationnels. Pour l'élaboration de la directive, on a tiré parti de l'expertise et des conseils d'IBM, de la contribution des vérificateurs judiciaires de Kroll Linquist Avey, et des conseillers financiers du Ministère, de même que des enseignements tirés des projets pilotes menés en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique/Yukon.

La répartition des tâches est l'une des étapes de la mise en œuvre d'un modèle organisationnel intégré incluant l'*Initiative de spécialisation et de concentration* à la prestation des programmes et services. La répartition des tâches est un élément essentiel du modèle d'exécution des programmes de Service Canada; elle fait en sorte qu'un même agent de programme ne peut pas accomplir, pour un dossier donné, toutes les activités prévues par le cycle de vie du projet. Le cycle de vie des projets est divisé en deux phases distinctes. Pendant la première phase, le projet est confié à un agent de programme responsable des relations communautaires. Pendant la deuxième phase, le projet est confié à un agent de programme responsable de l'administration de l'entente. Cette division est illustrée ci-dessous :



Il est important de reconnaître l'évolution récente des S et C et l'importance accordée au renforcement des mesures de contrôle, qui vise à assurer l'intégrité de ce travail. Il est tout aussi important de prendre note des événements qui se sont produits depuis la création de Service Canada en 2005, et des efforts qu'a déployés cet organisme centré sur le service pour travailler de concert avec ses partenaires communautaires et trouver un juste équilibre entre les risques et les mesures de contrôle, de façon à assurer la probité de l'administration et à optimiser les services offerts aux contribuables et les résultats.

## 1.1 Portée

Cette vérification a porté sur la mise en œuvre de la *Directive relative à la répartition des tâches* dans le cadre de la prestation de certains programmes et services de S et C tel que prévu par l'*Initiative de spécialisation et de concentration* lancée le 16 février 2004. Sont toutefois exclues de cet examen toutes les ententes de contribution qui touchent une seule personne, puisque ces ententes sont exclues de la directive (annexe A : Liste des programmes).

L'équipe de vérification interne a visité huit régions, sept bureaux régionaux et 15 Centres Service Canada. Elle a aussi examiné un échantillon des dossiers approuvés entre le 16 février 2004 et le 31 décembre 2005.

## 1.2 Méthodologie

Conformément aux lignes directrices sur la vérification interne du Conseil du Trésor et aux normes professionnelles de vérification interne, l'assurance a été fournie par un certain nombre de méthodes et d'outils, notamment :

- des entrevues avec des employés de l'administration centrale et des régions choisies qui participent à l'exécution des programmes de contributions;
- une enquête préparatoire;
- l'examen d'un échantillon de dossiers;
- une analyse de données, validée par un échantillonnage non statistique;
- un examen de la documentation;
- l'analyse de divers documents, y compris des politiques, des manuels sur les opérations et des lignes directrices.

Pour établir le taux de conformité à cette directive au sein du Ministère, l'équipe de vérification interne a utilisé un échantillon statistique offrant un niveau de confiance de 95 % (annexe B : Méthode d'échantillonnage). Un échantillon de 324 dossiers a été sélectionné au hasard parmi toutes les régions et parmi tous les programmes soumis à la *Directive relative à la répartition des tâches* (annexe A).



## **2.0 CONSTATATIONS**

### **2.1 Objectif de la vérification**

L'objectif est de mener une vérification après mise en œuvre afin d'évaluer si, à l'administration centrale et dans des régions choisies, la *Directive relative à la répartition des tâches* a été appliquée de façon efficace dans le cadre de la prestation de programmes et services liés aux subventions et contributions (S et C).

### **2.2 Constatations par critère**

#### ***Critère 1.0***

Le Ministère respecte la *Directive relative à la répartition des tâches* (annexe D : Opérations des programmes d'emploi – *Directive relative à la répartition des tâches*), laquelle relève de l'*Initiative de spécialisation et de concentration* lancée le 16 février 2004.

#### **Introduction**

La directive prévoit qu'un agent de programme peut s'occuper soit de la phase « relations communautaires » (qui comprend l'élaboration de la proposition, l'évaluation et la recommandation), soit de la phase « administration de l'entente » (qui comprend la préparation de l'entente, la vérification financière et le suivi des activités, le traitement des demandes, l'évaluation de dossier et la fermeture). Un même agent de programme ne peut pas, à lui seul, accomplir pour un dossier toutes les activités prévues par le cycle de vie du projet.

Pour déterminer si un dossier d'entente de contribution était conforme à la directive, nous avons tenu compte des éléments suivants :

- Quel agent de programme a recommandé au Comité d'examen interne que le projet soit approuvé?
- Quel agent de programme a mis la touche finale à la préparation de l'entente?
- Quel agent de programme a rempli les rapports de suivi?
- Quel agent de programme a vérifié les demandes de paiement et signé pour l'article 34 (annexe C : Définition de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, article 34)?
- Quel agent de programme a rempli et signé le rapport de fermeture?

Il n'existait aucun système de suivi et aucun historique qui nous auraient permis de déterminer avec certitude quel agent de programme avait mis la touche finale à la phase de préparation de l'entente du cycle de vie du projet. Nous avons donc utilisé des données informatiques du Système commun pour les subventions et les contributions (SCSC), un système Web automatisé conçu pour appuyer la gestion et l'administration des programmes de S et C du Ministère. Plus précisément, pour déterminer si le Ministère avait respecté la directive, nous avons regardé quel agent de programme avait sauvegardé la phase « entente ».

## Constatations

Selon les dispositions actuelles de la directive, pour qu'un dossier soit considéré conforme, l'agent de programme chargé de la phase « relations communautaires » ne peut pas participer à la phase « administration de l'entente » du cycle de vie du projet, et vice-versa. En examinant l'échantillon de dossiers que nous avons choisis pour notre vérification, nous avons constaté que le taux de dossiers respectant la *Directive relative à la répartition des tâches* était plus bas que nous l'avions prévu.

Le principal obstacle qui nuit à la répartition des tâches pourrait être que, du point de vue des mesures de contrôle, la directive est trop stricte en ce qui concerne la répartition.

Notre examen a révélé que les activités suivantes, liées à l'administration de l'entente, n'étaient pas accomplies par les agents responsables de l'administration de l'entente, mais plutôt par les agents responsables des relations communautaires. Cette situation va donc à l'encontre de la directive. Toutefois, nous sommes d'avis que lorsqu'un agent responsable des relations communautaires effectue les étapes indiquées ci-dessous, cela ne peut avoir qu'une incidence minimale sur l'intégrité de l'administration des S et C.

- Rédaction de l'entente

Avant que l'entente puisse être rédigée, le projet doit avoir été approuvé par le Comité d'examen interne. Une fois le projet approuvé, l'agent responsable de l'administration de l'entente voit à rédiger une entente qui tienne compte des recommandations formulées par le Comité d'examen interne. Du point de vue des contrôles, la rédaction peut être faite par l'agent responsable des relations communautaires ou par l'agent responsable de l'administration de l'entente. Cela n'aura aucune répercussion sur la répartition des tâches.

- Traitement des demandes

#### Approbation en vertu de l'article 34

Pour le traitement des demandes, il est nécessaire que deux personnes différentes les vérifient, et il faut aussi obtenir l'approbation prévue par l'article 34, telle qu'elle a été programmée dans le système. La répartition des tâches fait partie intégrante de ce processus. Il n'est pas nécessaire d'exiger qu'une troisième personne signe aux termes de l'article 34. Si l'agent responsable des relations communautaires signe en vertu de l'article 34, il y a bel et bien répartition des tâches.

Aucune de ces situations ne présente de risques en ce qui concerne les mesures de contrôle. Par contre, les activités suivantes ne devraient pas être accomplies par les agents responsables des relations communautaires, car elles concernent le versement de fonds publics et le rendement de l'entente de contribution.

À notre avis, pour que la répartition des tâches soit adéquate, la vérification de la demande ne devrait pas être faite par l'agent responsable des relations communautaires. Il faut toutefois trouver un juste équilibre entre les mesures de contrôle, les coûts et l'efficacité.

- Traitement des demandes

#### Vérification des demandes

Les paiements versés servent à rembourser des dépenses. Lorsque l'agent de programme reçoit une demande, il doit vérifier la validité des dépenses, s'assurer que tous les paiements sont faits conformément aux dispositions de l'entente, voir à ce que tout revenu provenant du projet soit porté en réduction des dépenses.

Certains des dossiers que nous avons examinés contenaient plus d'une demande; nous les avons toutes examinées attentivement. Le calcul des taux d'erreur a été fondé sur les dossiers plutôt que sur les demandes contenues dans chaque dossier. Ainsi, si plusieurs demandes d'un même dossier contenaient des erreurs, le nombre d'erreurs comptabilisé n'était que de un, pour le dossier. Au total, nous avons constaté que 19 % des dossiers examinés n'étaient pas conformes à la directive (sans que cela ait une incidence monétaire).

Comme nous l'avons précisé auparavant, le nombre de demandes que nous avons examinées était supérieur au nombre de dossiers, puisqu'un bon nombre de dossiers contenaient plusieurs demandes. Notre vérification a révélé que, lorsqu'un dossier contenait plusieurs demandes, l'agent responsable des relations communautaires vérifiait au moins une de ces demandes. Cette situation représente environ 5 % des demandes examinées. Dans la plupart des cas, si la vérification d'une demande a été faite par l'agent responsable des relations communautaires, c'est que l'agent responsable de l'administration de l'entente n'était pas disponible et que les employés désiraient verser l'argent aux bénéficiaires. Après avoir analysé les données recueillies pendant la vérification, nous concluons que si les employés n'ont pas respecté la directive dans ces situations, c'est qu'ils cherchaient à répondre aux besoins opérationnels, à être plus efficaces ou à offrir un bon service à la clientèle.

Les deux étapes suivantes assurent que la répartition des tâches a bien lieu. Ces deux étapes représentent 7,1 % des dossiers pour lesquels la répartition des tâches n'était pas conforme à la directive. Les gestionnaires doivent voir à ce que la répartition soit bien effectuée pendant ces deux étapes.

- Fermeture de l'entente

L'étape de fermeture sert à mettre la dernière touche aux activités prévues par l'entente et à s'assurer que toutes les exigences ont été remplies de manière appropriée et acceptable avant que le paiement final ne soit versé. Cela suppose que le dossier ait été bien documenté et que toutes les questions financières aient été réglées.

- Suivi de l'entente

Le suivi des projets est l'un des cinq éléments du Cadre d'assurance de la qualité utilisé par le Ministère. Il est important que les agents de programme soient neutres et indépendants lorsqu'ils font les vérifications financières. Ainsi, on s'assure que les fonds publics sont bien gérés et que l'entente de contribution est mise en œuvre selon les dispositions approuvées par les deux parties.

Soulignons que, bien que le taux de non-conformité à la directive puisse sembler élevé, il est important de bien interpréter les résultats : cette non-conformité n'est pas une préoccupation importante, car elle n'est pas liée à un mauvais usage des fonds ni à des activités frauduleuses. La non-conformité est plutôt liée à la priorité que les employés accordent au service à la clientèle, aux besoins opérationnels et au rendement.

### **Mise en œuvre de modèles non conformes à la directive**

Dans le cadre de cette vérification, nous avons visité huit régions; nous avons constaté que la répartition des tâches y avait été mise en œuvre de six manières différentes, et que deux de ces six modèles n'étaient pas conformes à la *Directive relative à la répartition des tâches*.

Dans une des régions, l'administration centrale a autorisé l'agent responsable des relations communautaires à mener le processus de signature de l'entente avec le promoteur et le suivi des activités pendant la phase d'administration de l'entente. L'agent responsable de l'administration de l'entente demeure toutefois responsable de la vérification financière (modèle 4 de l'annexe E).

Dans deux bureaux d'une autre région, nous avons noté que les rôles et les tâches n'avaient pas été partagés de la manière prévue par la directive. Dans ces deux bureaux, les activités de préparation de l'entente étaient confiées à l'agent responsable des relations communautaires, alors que la directive stipule que ces tâches sont du ressort de l'agent responsable de l'administration des ententes (modèle 2 de l'annexe E).

Cette non-conformité ne va pas à l'encontre de l'objectif visé par la directive, qui est de s'assurer que les activités du cycle de vie du projet ne sont pas toutes accomplies par un seul et même agent.

## **Conclusion**

Si on se base sur la répartition des tâches tel que prévu actuellement par la directive, notre examen semble indiquer qu'une forte proportion des dossiers ne s'y conforme pas. Toutefois, étant donné la confusion qui entoure l'interprétation de la directive, il pourrait être possible de la réévaluer en fonction des besoins opérationnels et des besoins des employés et des clients sans augmenter les risques. Cela aurait pour effet de réduire le taux de non-conformité.

### **Recommandation n° 1 :**

Nous recommandons que le Ministère élabore une explication ou une interprétation officielle de la directive en ce qui concerne la participation conjointe des agents de relations communautaires et des agents d'administration des ententes aux étapes de préparation de l'entente et de traitement des demandes faisant partie du cycle de vie du projet.

### ***Critère 2.0***

La répartition des tâches fonctionne de façon efficace et efficiente pour certains programmes de S et C du Ministère.

## **Introduction**

Pour évaluer ce critère, nous nous sommes fondés sur les renseignements recueillis pendant notre travail de terrain et sur l'examen des autres éléments, envisagés comme mesures de contrôle de l'administration des S et C.

## **Efficacité de la directive**

### *Efficacité de la directive en tant que politique*

La *Directive relative à la répartition des tâches* vise à accroître l'intégrité de la gestion des S et C en veillant à ce qu'un même agent de programme n'exécute pas, pour un dossier, toutes les activités prévues par le cycle de vie du projet. On réduit ainsi les risques qu'une personne puisse exercer une influence indue sur le résultat ou l'objectivité des activités ou, dans des cas extrêmes, qu'il y ait collusion entre les personnes responsables de différentes activités ou mesures de contrôle.

Le rapport « *Review of HRDC Internal Control Framework for Grants and Contributions* », produit par Kroll Linquist Avey et publié le 14 novembre 2003, a indiqué que le cadre de contrôle du Ministère était rendu vulnérable par l'absence d'une répartition des tâches pendant le cycle de vie des projets. Le 16 février 2004, le Ministère a mis en œuvre la *Directive relative à la répartition des tâches* afin de combler les lacunes révélées par le rapport. Après avoir procédé à notre évaluation et à notre analyse, nous sommes d'avis que la directive est un outil efficace pour accroître l'intégrité du processus de gestion des S et C. Cette directive est efficace parce qu'elle permet d'éviter que l'agent responsable des relations communautaires s'occupe du suivi, de la vérification des paiements et des activités de fermeture. Elle réduit ainsi les risques qu'il se produise un abus d'influence ou un manque d'objectivité, deux pièges possibles lorsqu'une même personne s'occupe des activités de marketing/planification, d'évaluation, de recommandation et d'approbation du financement. Soulignons toutefois que, pour que la directive atteigne l'objectif visé, elle doit être appliquée de façon efficace et être respectée.

Conformément au Cadre d'assurance de la qualité qui s'applique actuellement à la gestion des S et C, les dossiers sont supervisés par de nombreuses personnes en plus des deux agents responsables de la phase des relations communautaires et de la phase d'administration de l'entente.

Parmi ces personnes se trouvent notamment celles qui participent aux activités suivantes :

- Comité d'examen interne

Ce comité regroupe plusieurs employés du Ministère, parmi lesquels se trouvent habituellement un conseiller aux opérations des programmes, un gestionnaire de la prestation des services et des représentants des services ministériels. Ces personnes procurent aux signataires autorisés une expertise en matière de programmes et de finances afin que les propositions de projets soient conformes aux modalités d'application du programme, aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux priorités définies par le plan opérationnel. Elles voient aussi à ce que les investissements soient rentables et à ce qu'un solide plan de gestion des risques soit en place.

- **Approbation**

Pour faire en sorte que les décisions de financement soient objectives et respectent les mesures de contrôle appropriées, il convient que la personne qui approuve le projet ne soit pas celle qui a préparé la recommandation. C'est pourquoi il existe une répartition des tâches selon laquelle une personne rédige les arguments de la recommandation, alors qu'une autre personne a l'autorité requise pour l'approuver.

- **Signature de l'entente**

Quand la valeur de l'entente dépasse le montant pour lequel l'agent de programme est autorisé à signer, l'entente doit être signée par une autre personne qui, selon la politique de délégation de pouvoir du Ministère, a l'autorisation requise.

- **Suivi des activités, vérification financière et fermeture des projets**

Il revient généralement aux agents de programme de procéder aux activités de suivi, de vérification et de fermeture. Ils effectuent la visite de suivi, s'assurent que les termes de l'entente sont respectés, remplissent la documentation requise et voient au paiement final. Pour leur part, les gestionnaires doivent examiner et signer le rapport de la visite de suivi et de fermeture, voir au rapprochement des budgets et s'assurer que les fonds ont été désengagés.

La participation des multiples personnes mentionnées ci-dessus vient renforcer l'intégrité de la gestion des S et C, puisqu'elle ajoute au processus un aspect de supervision et de surveillance. Si ces mesures favorisent l'intégrité de la gestion, elles ne tracent toutefois aucune séparation entre la fonction de relations communautaires et la fonction d'administration, alors que cette séparation peut empêcher qu'une personne exerce une influence indue sur un projet. C'est pourquoi les mesures mentionnées ci-dessus n'ont qu'un rôle complémentaire : pour renforcer l'intégrité du processus, il demeure nécessaire d'établir une répartition des tâches entre les divers agents de programme participant au cycle de vie d'un projet.

## **Mise en œuvre efficace de la directive**

### *Communication et formation*

Les entrevues que nous avons menées auprès d'agents de prestation de services indiquent que les employés n'ont pas reçu suffisamment d'information et d'encadrement lorsque la directive a été adoptée. À titre d'exemple, nous n'avons trouvé aucune consigne indiquant comment la rotation des dossiers doit s'effectuer parmi les employés dans un bureau local. Dans certains cas, nous avons constaté que les agents de programme avaient fait une rotation des dossiers entre eux. Toutefois, cette façon de faire n'élimine pas complètement les risques de collusion quand les agents travaillent dans le même bureau.

### *Outils*

Pendant les entrevues, nous avons noté que les employés ressentent une certaine confusion à l'égard des responsabilités liées aux diverses tâches du cycle de vie des projets, par exemple en ce qui concernait la signature requise pour l'article 34 et l'achèvement des modifications. En raison de cette confusion, les agents de programme ont dû se fier à leur interprétation personnelle de la directive, surtout dans les premiers temps.

À cela s'ajoute le fait qu'on n'a pas apporté au SCSC toutes les modifications nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de la directive.

Voici quelques points pour lesquels le SCSC ne fournit aucun contrôle concernant la mise en œuvre de la directive :

- Il n'existe aucun mécanisme pour empêcher les agents de relations communautaires d'avoir un « accès en écriture » après la phase de recommandation et d'approbation.
- Aucun mécanisme ne vérifie si l'écran servant à désigner les agents de projet est conforme et complet. En principe, cet écran fournit aux utilisateurs le nom des agents de programme qui sont responsables de la gestion du projet. Il contient trois champs : un pour l'agent de projet, un pour l'agent de relations communautaires et un pour l'agent d'administration. La description de ces champs n'est toutefois pas bien communiquée aux utilisateurs.

Pour cette raison, ces champs sont interprétés différemment d'un bureau à l'autre et d'une région à l'autre. Qui plus est, cet écran est un écran autonome, qui n'établit aucun lien avec les autres données contenues dans le SCSC. Ainsi, le nom indiqué dans le champ de l'agent de relations communautaires, par exemple, n'est pas nécessairement l'agent de programme responsable de la phase de relations communautaires pour le dossier. Ces divergences peuvent donner aux gestionnaires l'impression que les responsabilités d'un dossier ont été partagées correctement alors que cela n'est pas le cas.

- Aucune entrée électronique n'indique quel agent de programme a rédigé l'entente de contribution. De plus, quand on imprime celle-ci, le nom de l'agent qui a préparé le document ne paraît pas dans l'imprimé. Le seul renseignement disponible est le nom de l'agent de programme qui a « sauvegardé » le document, et ce renseignement est seulement accessible dans les données d'arrière-plan du SCSC. Les gestionnaires ne peuvent donc pas déterminer facilement si l'échange des dossiers a eu lieu après l'étape de la recommandation comme le prévoit la directive, puisque ce renseignement est totalement absent du dossier.

## Conclusion – Efficacité de la Directive relative à la répartition des tâches

La *Directive relative à la répartition des tâches* est un outil efficace pour accroître l'intégrité administrative des ententes de S et C, ce qu'elle accomplit en assurant qu'un même agent de programme n'exécute pas, pour un dossier, toutes les activités prévues par le cycle de vie du projet. À la lumière des constatations présentées, nous sommes d'avis que pour que la directive puisse atteindre le niveau d'efficacité désiré, il est essentiel que le Ministère offre plus d'outils et d'encadrement afin de favoriser sa mise en œuvre. Les gestionnaires doivent aussi faire le nécessaire pour que le Ministère respecte la directive.

### Recommandation n° 2 :

Nous recommandons que le Ministère élabore et communique des principes directeurs précis au sujet des points suivants :

- la façon dont la rotation des projets doit être effectuée parmi les agents de programme;
- l'approbation de l'article 34 remplie par les agents de relations communautaires.

### Recommandation n° 3 :

Nous recommandons que le Ministère apporte au SCSC les modifications nécessaires afin que ce système appuie efficacement la *Directive relative à la répartition des tâches*, ce qui suppose notamment de régler les problèmes suivants :

- les agents de relations communautaires ont un « accès en écriture » après les étapes de recommandation et d'approbation. C'est donc dire qu'ils ont présentement accès aux étapes de suivi, de traitement des demandes/paiement et de fermeture;
- l'écran qui décrit les agents de projet désignés n'est pas coordonné avec les autres champs du SCSC;
- le nom de l'agent de programme qui a rédigé et préparé l'entente de contribution n'est pas indiqué.

## Efficiences de la directive

Dans cette section, nous avons évalué si la *Directive relative à la répartition des tâches* fonctionnait de façon efficace avec certains programmes de S et C du Ministère.

### *Différences dans les contraintes opérationnelles*

Nous avons visité huit régions dans le cadre de cette vérification : la Colombie-Britannique/Yukon, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec. Les 15 Centres Service Canada que nous avons visités étaient très diversifiés; certains bureaux situés en région éloignée ne comptaient qu'un agent de programme, tandis que d'autres bureaux situés dans de grandes villes regroupaient jusqu'à 16 agents de programme. Au cours de ces visites, nous avons interviewé 95 employés, parmi lesquels des agents de programme, des conseillers aux opérations des programmes, des chefs d'équipe, des gestionnaires de la prestation des services et des directeurs régionaux et locaux responsables de la prestation des programmes de S et C.

Nous avons constaté que les exigences rattachées à la directive étaient différentes d'une région à l'autre, ainsi qu'entre les milieux ruraux et les milieux urbains. Dans sa formulation actuelle, la directive exige que la répartition des tâches entre les agents de programme ait lieu après que l'étape de recommandation et d'approbation soit terminée, et avant que ne commence l'étape de préparation de l'entente.

### *Petits bureaux et bureaux situés en région rurale*

Pendant les entrevues, les employés des bureaux de petite taille ou situés en milieu rural nous ont signalé que, lorsqu'il y a un seul agent de programme, l'application de la directive pose des défis considérables. Les employés de ces bureaux ont noté que l'administration de l'entente pouvait être inefficace, étant donné que le transfert des dossiers doit se faire entre des agents qui ne travaillent pas dans le même bureau. Par ailleurs, les agents de programme doivent maintenant se rendre à l'extérieur de leur communauté pour négocier une entente ou en assurer le suivi, puisqu'ils ne peuvent pas agir à la fois comme agent des relations communautaires et agent d'administration de l'entente pour un même dossier. Quand l'entente se déroule dans une communauté qui n'est pas la communauté habituelle de l'agent de programme, ce dernier doit parfois déployer des efforts supplémentaires pour bien comprendre cette communauté afin d'être aussi efficace que s'il s'agissait de son milieu habituel. Dans les bureaux de petite taille ou situés en région éloignée, les coûts supplémentaires et le temps additionnel qu'exige la mise en œuvre de la directive peuvent rendre l'exécution des programmes moins efficace.

### *Fournisseurs de services*

Nous avons interviewé des personnes qui représentaient des promoteurs de différentes régions et de différentes tailles. Pendant ces entrevues, les promoteurs ont souligné que la *Directive relative à la répartition des tâches* venait alourdir leur fardeau administratif, puisqu'ils doivent maintenant consacrer plus de temps et d'énergie à s'assurer que les agents de programme qui viennent de se voir confier un projet connaissent bien l'entente et toutes les considérations pertinentes. De plus, cela oblige maintenant les promoteurs à collaborer avec de multiples intervenants au sujet de l'entente, ce qui peut être une source de confusion, particulièrement quand les rôles et les responsabilités des différents agents de programme ne sont pas clairs pour le promoteur.

### *Point de répartition*

D'après les employés, la directive actuelle indiquant que le point de répartition doit avoir lieu avant l'étape de préparation de l'entente rend la gestion du dossier moins efficace, car il empêche les employés de gérer efficacement leur charge de travail et perturbe le déroulement des tâches. L'agent d'administration de l'entente, qui connaît beaucoup moins bien le projet que l'agent de relations communautaires, doit maintenant comprendre toutes les données du dossier, souvent très rapidement, pour pouvoir expliquer le contenu de l'entente au promoteur/bénéficiaire.

Pendant les entrevues, certains employés ont exprimé leur préoccupation au sujet du point de répartition. Comme nous l'avons déjà mentionné, la directive indique que la rédaction de l'entente de contribution devrait être placée sous la responsabilité de l'agent d'administration de l'entente. Vue sous l'angle des mesures de contrôle, cette consigne a pour effet que l'entente de contribution est rédigée par une personne impartiale, qui a eu peu de contacts avec le promoteur, ce qui réduit les risques d'une collusion entre l'employé et le promoteur. Le processus de rédaction de l'entente par l'agent d'administration lui permet d'acquérir une connaissance approfondie de l'entente pendant la phase d'administration qui comprend le suivi et le traitement des demandes. Toutefois, la pratique actuelle concernant la rédaction de l'entente de contribution réduit l'efficacité de cette mesure de contrôle.

Selon le processus actuel, l'agent de relations communautaires entre la recommandation dans le SCSC en se fondant sur l'examen mené par le Comité d'examen interne. L'agent d'administration de l'entente transfère ensuite ces renseignements dans l'entente. En principe, le processus de rédaction de l'entente devrait agir comme un mécanisme de contrôle utilisé par une personne impartiale. Toutefois, des employés interviewés ont reconnu avoir fait un « copier-coller » des renseignements écrits par l'agent de relations communautaires pour les placer dans l'entente de contribution, ce qui signifie essentiellement que le contenu de l'entente a été rédigé par l'agent de relations communautaires plutôt que par l'agent d'administration de l'entente, et que le point de répartition ne joue pas le rôle de contrôle souhaité.

## **Conclusion – Efficience de la Directive relative à la répartition des tâches**

En nous basant sur les entrevues que nous avons menées et sur l'analyse des dossiers sur place, nous concluons que l'efficience de la *Directive relative à la répartition des tâches* pourrait être améliorée pour certains programmes de S et C. Bien que la directive soit efficace et qu'elle ait atteint son objectif de renforcer l'intégrité de la gestion des dossiers de S et C en faisant en sorte que, pour un dossier, toutes les activités du cycle de vie du projet ne soient pas exécutées par un seul et même agent de programme, elle a aussi alourdi la charge de travail des employés en plus d'accroître le fardeau administratif des promoteurs.

Nous ne pouvons pas quantifier le coût différentiel (en temps et en ressources) qui découle de la mise en œuvre de la directive. Les observations liées à l'« efficience » sont fondées sur le contenu des entrevues et sur le fait que l'équipe de vérification n'a pas utilisé d'autres procédures pour valider ces observations. Nous croyons que la directive pourrait être modifiée de façon à régler certaines des préoccupations d'ordre opérationnel exprimées par les employés et les promoteurs.

## **Efficacité et efficience des modèles mis en œuvre**

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, nous avons constaté que la directive avait été appliquée de façon différente d'une région à l'autre. L'annexe E fournit une analyse détaillée des différents modèles que nous avons observés. À notre avis, ce manque d'uniformité s'explique principalement par le fait que les régions sont différentes sur le plan géographique et qu'elles ont des besoins opérationnels différents. Aucun des modèles examinés lors de la vérification ne montrait de faiblesse significative au niveau des mesures de contrôle.

En ce qui concerne l'efficacité, le modèle actuel de prestation de services renforce l'intégrité de la gestion des S et C, puisqu'il voit à ce qu'aucune personne n'exerce une influence indue sur un projet (modèle 1 de l'annexe E). À la suite de notre analyse, nous croyons que le modèle 6 de l'annexe E est celui qui appuie le mieux les objectifs stratégiques de Service Canada, qui vise à « offrir des services homogènes axés sur les citoyens » et à « accroître l'intégrité des programmes ». Ce modèle sépare les fonctions du processus de S et C et est, par sa conception même, plus axé sur les citoyens et plus réceptif aux besoins de la communauté.

Dans le modèle 6, l'agent de relations communautaires s'occupe du promoteur pendant tout le cycle de vie du projet, mais les activités financières (traitement des demandes et vérification financière) sont confiées à un agent d'administration spécialisé. Nous croyons que de cette manière, l'agent de relations communautaires sera mieux placé pour atteindre les objectifs de Service Canada, et qu'il pourra adopter une approche centrée sur le client dans laquelle le promoteur sera bien soutenu et le projet produira des résultats optimaux. Il sera aussi mieux placé pour comprendre et évaluer les retombées du projet dans la communauté.

Comme nous l'avons indiqué dans l'analyse précédente, ce modèle permet d'avoir une bonne présence dans la communauté pendant tout le cycle; il permet aussi d'améliorer le service à la clientèle, puisque le promoteur est en relation continue avec le même agent de programme pendant toutes les étapes du projet, à l'exception des étapes de vérification financière et de traitement des demandes. Par ailleurs, la spécialisation des compétences suppose que les agents se spécialisent soit en relations communautaires, soit en administration des dossiers. Dans une région où ce concept a été mis en œuvre, on a signalé que la spécialisation des compétences augmentait l'efficacité de chaque fonction, ce qui a pour effet d'améliorer le service et d'accroître l'intégrité des programmes. De cette manière, il est aussi beaucoup plus facile d'offrir aux employés une formation appropriée, puisque les compétences requises varient selon la fonction.

**Recommandation n° 4 :**

Nous recommandons que le Ministère examine tous les modèles qui sont présentement en place au Canada, afin d'élaborer et de mettre en œuvre un modèle qui soit mieux centré sur les citoyens et plus efficace que le modèle actuel tout en offrant des mesures de contrôle suffisantes en ce qui touche l'administration financière des programmes.



### **3.0 CONCLUSION**

Au cours de notre travail de vérification, nous avons noté certains cas de non-conformité, à savoir, des tâches faisant partie de la phase d'administration de l'entente du cycle de vie du projet étaient exécutées par l'agent de relations communautaires plutôt que par l'agent d'administration de l'entente. En outre, la façon dont deux des bureaux ont réparti les tâches entre les agents de programmes ne répond pas parfaitement aux exigences de la directive. Notre examen des dossiers a révélé que le taux de non-respect de la directive est élevé, certes, mais que ce n'est pas le processus global qu'il convient de changer : il faut plutôt réexaminer la directive elle-même.

Nous avons aussi remarqué que parfois, des agents de programme provenant des deux phases du cycle s'occupent ensemble de la préparation de l'entente et de l'autorisation relative à l'article 34. Si cette façon de faire respecte l'esprit de la directive, qui vise à accroître l'intégrité de la gestion des S et C, elle n'en respecte toutefois pas les dispositions exactes.

D'après l'évaluation et l'analyse que nous avons faites, la *Directive relative à la répartition des tâches* est une politique efficace, qui accroît l'intégrité de la gestion des S et C. Toutefois, pour que cette directive puisse atteindre le degré d'efficacité souhaité, il convient de mieux communiquer avec les personnes concernées, de leur offrir une formation supplémentaire, de modifier les outils utilisés pour gérer les ententes de contribution et d'augmenter le taux de conformité à la directive. Il pourrait aussi être souhaitable d'améliorer la directive elle-même, de façon à rendre l'administration des programmes plus efficace. En effet, la répartition des tâches peut entraîner une redistribution peu efficace du travail si elle ne tient pas compte de l'expertise des employés et du degré de proximité qui les lie aux promoteurs.

Nous croyons que la prestation des programmes et services devrait être à la fois plus centrée sur les citoyens et plus efficace, tout en comportant des mesures de contrôle suffisantes en ce qui touche les activités financières.

#### **Énoncé d'assurance**

*Selon notre jugement professionnel, les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis sont appropriés et suffisants pour confirmer l'exactitude des conclusions énoncées dans ce rapport. Les conclusions se fondent sur une comparaison des situations qui prévalaient au moment de la vérification avec les critères définis pour cette vérification. Les conclusions ne s'appliquent qu'aux programmes de subventions et de contributions administrés par Service Canada.*

*La vérification interne a été effectuée conformément à la Politique de vérification interne du Conseil du Trésor et aux « Normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne » de l'Institut des vérificateurs internes.*



## **ANNEXE A – PROGRAMMES SOUMIS À LA DIRECTIVE RELATIVE À LA RÉPARTITION DES TÂCHES**

### **1. Les programmes suivants, offerts par la Direction générale des services aux citoyens et aux collectivités de Service Canada, sont touchés par la répartition des tâches :**

- Services d'aide à l'emploi
- Partenariats sur le marché du travail
- Subventions salariales ciblées (ententes couvrant plusieurs personnes<sup>1</sup>)
- Partenariats pour la création d'emplois (ententes couvrant plusieurs personnes<sup>1</sup>)
- Travail indépendant (ententes conclues avec des organismes)
- Ententes des coordonnateurs communautaires (développement des compétences, subventions salariales ciblées, travail indépendant)
- Connexion compétences (ententes conclues avec des organismes)
- Objectif carrière (ententes conclues avec des organismes)
- Sensibilisation jeunesse (à l'intérieur du programme de Partenariats sur le marché du travail)
- Fonds d'intégration
- Initiative nationale pour les sans-abri
- Fonds d'habilitation
- Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones

### **2. Voici la liste des programmes inclus dans la vérification interne sur la répartition des tâches, suivis des noms par lesquels ils sont désignés dans le SCSC.**

**Veillez noter que la date d'effet de la répartition des tâches varie selon les programmes. Ces dates sont précisées dans la liste ci-dessous.**

#### **Prestations d'emploi et mesures de soutien (date d'effet : le 16 février 2004)**

##### *Services d'aide à l'emploi*

- Services d'aide à l'emploi – AE – Partie II

##### *Partenariats sur le marché du travail*

- Partenariats locaux sur le marché du travail – Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI)
- Partenariats locaux sur le marché du travail – AE – Partie II
- Partenariats locaux sur le marché du travail (pancanadien)

---

<sup>1</sup>Dans le cas des subventions salariales ciblées (SSC) et des Partenariats pour la création d'emplois (PCE), les ententes de contribution couvrant trois clients ou plus sont soumises à la répartition des tâches. La répartition des tâches ne s'applique donc pas aux ententes de contribution de SSC et de PCE qui s'adressent à une seule personne.

*Subventions salariales ciblées (seulement les ententes couvrant plusieurs personnes)*

- Subventions salariales ciblées – AE – Partie II

*Partenariats pour la création d'emplois (seulement les ententes couvrant plusieurs personnes)*

- Partenariats pour la création d'emplois – AE –Partie II

*Travail indépendant (ententes conclues avec des organismes)*

- Aide au travail indépendant. Entente organisationnelle – AE –Partie II

*Ententes des coordonnateurs communautaires (développement des compétences, subventions salariales ciblées et travail indépendant)*

- Coordonnateur communautaire – Développement des compétences
- Coordonnateur communautaire – Subventions salariales ciblées
- Coordonnateur communautaire – Aide au travail indépendant

**Jeunes (date d'effet : le 16 février 2004)**

*Connexion compétences*

- Jeunes – Connexion compétences – Projet

*Objectif carrière (ententes conclues avec des organismes)*

- Jeunes – Objectif carrière – Projet

*Sensibilisation jeunesse (à l'intérieur du programme de Partenariats sur le marché du travail)*

- Sensibilisation jeunesse
- Sensibilisation jeunesse – Partenariat national sur le marché du travail

**Fonds d'intégration (date d'effet : le 17 mars 2004)**

- Fonds d'intégration (régional) – Coordonnateur communautaire
- Fonds d'intégration (régional) – Développement
- Fonds d'intégration (national) – Coordonnateur communautaire
- Fonds d'intégration (régional) – Travail indépendant
- Fonds d'intégration (national) – Services améliorés d'aide à l'emploi
- Fonds d'intégration (régional) – Services améliorés d'aide à l'emploi
- Fonds d'intégration (régional) – Subventions salariales
- Fonds d'intégration (régional) – Expérience de travail

**Initiative nationale pour les sans-abri (date d'effet : le 1<sup>er</sup> juin 2004)**

- INSA – Programme national de recherche
- INSA – Fonds régional d'aide aux sans-abri – Désigné
- INSA – Fonds régional d'aide aux sans-abri – Non-désigné
- INSA – Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) – Entité communautaire
- INSA – IPAC – Projets spécifiques
- INSA – Autochtones sans abri en milieu urbain – Non-désigné
- INSA – Autochtones sans abri en milieu urbain – Désigné

**Communautés minoritaires de langue officielle (date d'effet : le 1<sup>er</sup> octobre 2004)**

- Fonds d'appui (2004)
- Fonds d'habilitation (2005 — Le Fonds d'appui a changé de nom et s'appelle désormais « Fonds d'habilitation »)

Les ententes qui se sont déroulées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2004 et le 31 mars 2005 ne sont pas inscrites dans le SCSC, étant donné que la source de financement du Fonds d'appui/Fonds d'habilitation a changé, passant de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* au Trésor. Depuis le début du Fonds d'habilitation, le 1<sup>er</sup> avril 2005, les ententes sont entrées dans le SCSC.

**Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (date d'effet : le 1<sup>er</sup> avril 2005)**

- Autochtones – Garde d'enfants – Trésor
- Autochtones – Premières nations – Trésor
- Autochtones – Premières nations – AE – Partie II
- Autochtones – Inuits – Trésor
- Autochtones – Inuits – AE – Partie II
- Autochtones – Partenariats locaux sur le marché du travail
- Autochtones – Métis – Trésor
- Autochtones – Métis – AE – Partie II
- Autochtones – Projets nationaux – Trésor
- Autochtones – Projets nationaux – AE – Partie II
- Autochtones – Milieu urbain – Trésor
- Autochtones – Milieu urbain – AE – Partie II
- Autochtones – EDRHA nationale urbaine – Trésor
- Autochtones – EDRHA nationale en milieu urbain – AE – Partie II
- Autochtones – Administration régionale crie – Trésor
- Autochtones – Administration régionale crie – AE – Partie II
- Autochtones – Administration régionale kativik
- Autochtones – Administration régionale kativik – Trésor

Pendant l'exercice 2004-2005, les ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) bénéficiaient d'une exemption à l'égard de la *Directive relative à la répartition des tâches*. La directive ne s'applique pas aux projets EDRHA qui ont commencé avant le 1<sup>er</sup> avril 2005 et qui ont été modifiés chaque année depuis cette date.

En ce qui concerne la répartition des tâches dans le cadre des EDRHA, la date d'effet du 1<sup>er</sup> avril 2005 s'appliquait à tous les éléments suivants :

- projets qui ont commencé le 1<sup>er</sup> avril 2005 ou avant.

## **ANNEXE B – MÉTHODE D'ÉCHANTILLONNAGE**

### **Définition de la population**

La population examinée dans le cadre de cette étude est formée des projets qui sont dans le SCSC, relèvent de certains secteurs de programmes « importants », ont été soumis à la *Directive relative à la répartition des tâches* et ont commencé après l'entrée en vigueur de la directive.

### **Base d'échantillonnage**

Le SCSC n'indique pas quels sont les principaux secteurs de programmes reliés à un projet. Le système indique plutôt un grand nombre de types de programmes « secondaires », dans un champ réservé aux noms de programmes. Pour définir la base d'échantillonnage, nous avons dressé la liste de ces types de programmes « secondaires » et nous l'avons comparée aux secteurs de programmes « principaux » définis dans la directive. Nous n'avons retenu que les projets qui appartenaient à l'un des secteurs de programmes « principaux ». Ce travail de comparaison a été réalisé par des employés provenant des secteurs de programmes, qui nous ont aussi informés des règles qui déterminent depuis quelle date chaque secteur de programme est soumis à la directive, et nous ont précisé quel champ relatif aux dates il convenait de consulter pour faire notre tri dans chacun des secteurs de programmes (date de recommandation du projet, date de début du projet ou date à laquelle la proposition de projet a été reçue).

Nous avons exclu de notre base d'échantillonnage les projets qui avaient été annulés ou retirés, ou qui n'étaient pas encore au stade de la gestion. Nous avons également exclu les programmes qui pouvaient comprendre à la fois des projets s'adressant à des bénéficiaires individuels et des projets s'adressant à des groupes de bénéficiaires, puisque aucune méthode fiable et systématique ne nous permettait de repérer les cas qui ne touchaient qu'un seul bénéficiaire et qui, par le fait même, n'étaient pas soumis à la directive.

### **Plan d'échantillonnage**

L'échantillon a été tiré de la base d'échantillonnage au moyen d'une stratégie aléatoire simple permettant de faire une estimation nationale du taux de conformité des projets à la *Directive relative à la répartition des tâches* (avec une marge d'exactitude de plus ou moins 5 points de pourcentage 19 fois sur 20).

### **Paramètres de l'échantillonnage**

Taille de la base d'échantillonnage :	5 229 projets
Erreur d'échantillonnage (intervalle de confiance) :	5,3 %
Niveau de confiance :	95 %
Taux maximum de non-conformité prévu :	50 %
Taille de l'échantillon :	324



## **ANNEXE C – DÉFINITION DE LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES, ARTICLE 34**

### Article 34

Marchés de fournitures, de services ou de travaux

**34.** (1) Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise des pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle :

a) en cas de fournitures, de services ou de travaux :

(i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable,

(ii) tout paiement anticipé est conforme au marché,

(iii) si le paiement est à effectuer antérieurement à la détermination de l'admissibilité selon les règles et méthodes prévues au paragraphe (2), la demande de paiement est raisonnable;

b) en tout autre cas, le bénéficiaire est admissible au paiement.

Règles et méthodes

(2) Le Conseil du Trésor peut établir les règles et méthodes à suivre concernant l'attestation et la détermination de l'admissibilité visées au paragraphe (1).

L.R. (1985), ch. F-11, art. 34; 1991, ch. 24, art. 13; 2003, ch. 22, art. 224(A).

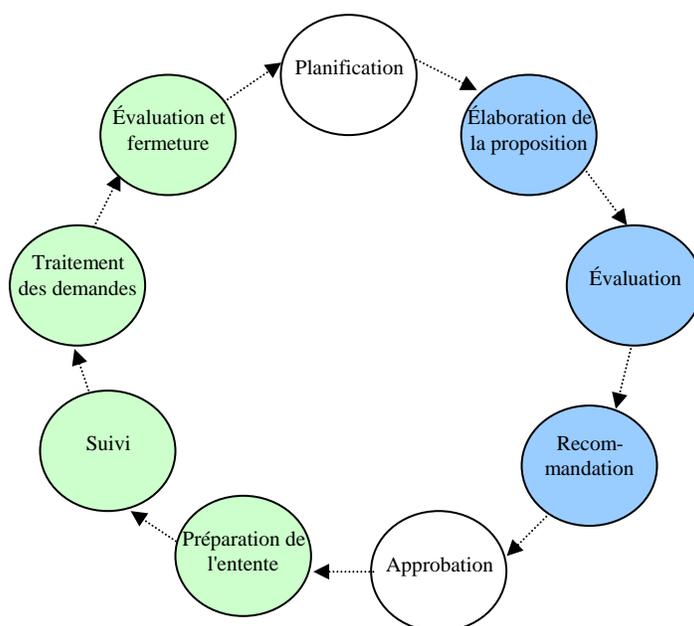
[http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/TBM\\_142/Accver1\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_142/Accver1_f.asp).



## ANNEXE D – OPÉRATIONS DES PROGRAMMES D'EMPLOI ET LIGNE DIRECTRICE SUR LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

La répartition des tâches est l'une des étapes de mise en œuvre d'un modèle organisationnel intégré qui tient compte de la spécialisation et de la concentration aux fins de la prestation des programmes et services. La notion de « répartition des tâches » fait référence à un modèle de prestation de services dans lequel un même agent de programme ne peut pas exécuter toutes les activités du cycle de vie d'un projet donné. Le cycle de vie d'un projet peut être divisé en deux phases distinctes confiées à des agents distincts : un agent de programme centré sur les relations communautaires et un agent de programme centré sur l'administration de l'entente. Cette division est illustrée ci-dessous.

### Cycle de vie d'un projet



### Répartition des tâches – Rôles et responsabilités des agents de programme

Phase 1 : Relations communautaires	Phase 2 : Administration de l'entente
Préparation du projet	Préparation de l'entente
Évaluation	Suivi
Recommandation	Traitement des demandes
	Évaluation et fermeture

La phase de planification du cycle de vie du projet exige un travail d'équipe qui permet aux employés de travailler ensemble pour trouver une façon optimale de tirer parti des programmes et services afin de répondre aux besoins que l'on souhaite combler dans la communauté. Le rôle du gestionnaire est d'amorcer et de piloter le plan, de voir à son élaboration et à son orientation en s'appuyant sur les plans d'action ministériels et/ou régionaux, tandis que les agents de programme contribuent par leur expérience et leurs connaissances des communautés et des programmes et services du Ministère.

L'étape d'approbation du projet relève, en dernier ressort, du ministre. Ce dernier délègue souvent cette responsabilité à des représentants de l'échelon national, régional ou local. Comme les exigences relatives à l'approbation varient d'un programme à l'autre et changent selon la valeur du projet proposé, l'agent de programme doit consulter l'*instrument de délégation de pouvoirs* propre au programme pour se renseigner sur le processus d'approbation.

### **Mise en œuvre**

Selon le modèle de répartition des tâches, un agent de programme peut s'occuper de la phase des relations communautaires jusqu'à l'étape de la recommandation **OU** de la phase d'administration de l'entente jusqu'à l'étape d'évaluation et de fermeture, **mais il ne peut pas s'occuper des deux phases**. Ces tâches peuvent faire l'objet d'une rotation parmi plusieurs agents et être réparties différemment selon les dossiers. Par exemple, un agent de programme pourrait accomplir la phase de relations communautaires du projet A et la phase d'administration de l'entente du projet B.

Dans les Centres de ressources humaines du Canada (CRHC) qui comptent un seul agent de programme, cet agent accomplit la phase de relations communautaires et doit ensuite faire des démarches pour qu'un autre CRHC ou un bureau auxiliaire régional prenne en main la phase d'administration de l'entente.

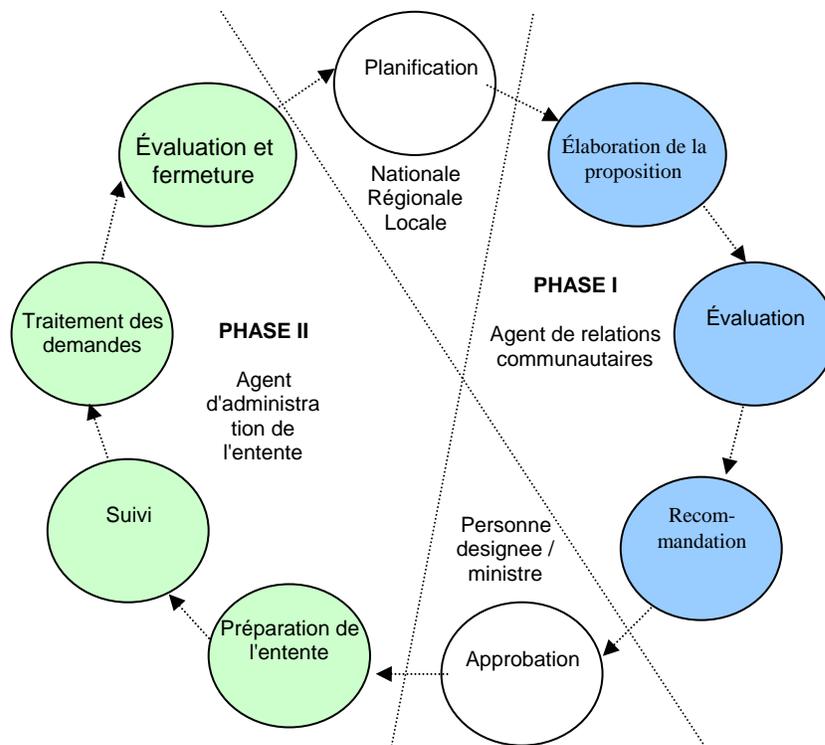
## ANNEXE E – ANALYSE DES MODÈLES MIS EN ŒUVRE

Cette section contient une description des différents modèles que nous avons observés, de même que notre analyse des avantages et des inconvénients de chacun.

### Modèle 1 : Statu quo

#### Description

Le cycle de vie des projets est divisé en deux phases distinctes. Pendant la première phase, le projet est confié à un agent de programme qui se concentre sur les relations communautaires. Pendant la deuxième phase, le projet est confié à un agent de programme qui se concentre sur l'administration de l'entente.



#### Avantages

Ce modèle améliore la gestion globale du projet, puisqu'il exige que l'agent d'administration de l'entente acquière une connaissance approfondie du projet dès le début, avant même la rédaction de l'entente. Il contribue aussi à établir une relation solide entre l'agent d'administration de l'entente et le promoteur, ce qui facilite le processus de signature de l'entente. Autre point favorable, cette façon de faire oblige l'agent de relations communautaires à rédiger tous les documents – dont les notes de négociation du budget et le rapport de recommandation – dans un style clair et concis, de façon à ce que les connaissances puissent être transmises correctement à l'agent d'administration de l'entente.

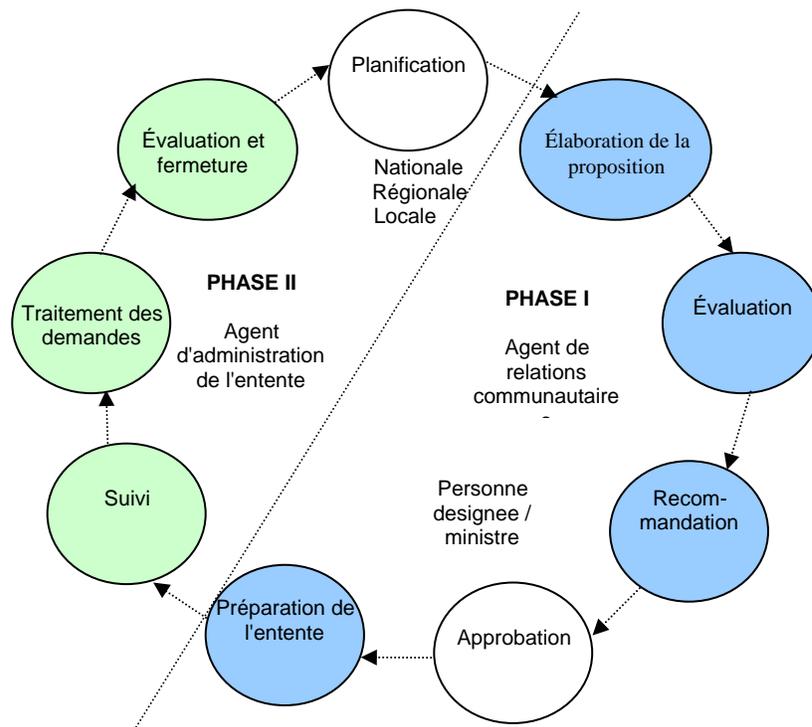
### **Inconvénients**

Ce modèle exige des communications additionnelles entre l'agent de relations communautaires, l'agent d'administration de l'entente et le promoteur. Cela augmente la probabilité d'une mauvaise administration de l'entente et risque, dans des cas extrêmes, d'être une source de désaccords entre les intervenants. De plus, en ce qui concerne le point de répartition, il peut arriver que l'agent d'administration de l'entente ait peu de temps pour rédiger l'entente, alors qu'il est peu renseigné sur les négociations qui ont eu lieu et sur la nature de l'entente. En outre, la mise en œuvre de la directive entraîne des problèmes opérationnels pour les petits bureaux, notamment quand il s'agit d'ententes qui sont traitées à l'échelon régional et exigent des connaissances spécialisées, comme c'est le cas pour les Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA). Enfin, ce modèle peut être une source de confusion pour les promoteurs, étant donné qu'ils doivent travailler avec plusieurs agents de programme.

*Modèle 2 : Statu quo, mais en plaçant le point de répartition après la préparation de l'entente plutôt qu'avant*

### **Description**

Dans ce modèle, le cycle de vie du projet est divisé en deux phases distinctes. Pendant la première phase, le projet est confié à un agent de programme qui se concentre sur les relations communautaires et est responsable de toutes les étapes allant jusqu'à la signature de l'entente. Pendant la deuxième phase, le projet est confié à un agent de programme qui se concentre sur l'administration de l'entente; il est responsable de l'entente une fois que celle-ci a été signée.



### ***Avantages***

Ce modèle réduit les contraintes de temps liées au processus de rédaction et de signature, puisque l'agent responsable de l'administration de l'entente connaît bien l'entente et le promoteur. De plus, dans les situations où l'agent de relations communautaires réside dans la même communauté que le promoteur, le temps consacré aux déplacements est réduit pendant le processus de signature.

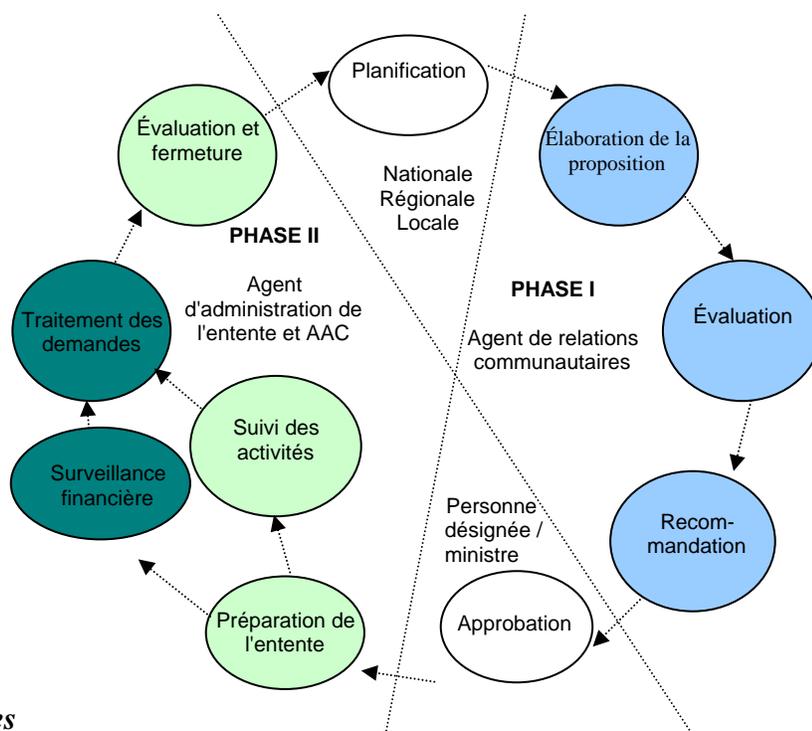
### ***Inconvénients***

Le processus de rédaction de l'entente bénéficie d'une surveillance moindre avec ce modèle. En effet, quand le transfert du dossier a lieu avant la rédaction de l'entente, l'agent d'administration de l'entente devient une mesure de contrôle qui garantit la qualité de l'entente. Par ailleurs, aucun mécanisme ne permet de s'assurer que l'agent d'administration de l'entente ait une connaissance approfondie du projet et qu'il ait l'occasion de rencontrer le promoteur dès le début, ce qui contribuerait à une bonne gestion du dossier pendant tout le cycle de vie du projet. Finalement, ce modèle n'élimine pas les risques de confusion pour les promoteurs qui doivent encore travailler avec plusieurs agents de programme.

### ***Modèle 3 : Statu quo avec spécialiste financier***

#### ***Description***

Bien que ce modèle soit semblable à celui où l'agent de relations communautaires est responsable des tâches allant jusqu'aux étapes de recommandation et d'approbation tandis que l'agent d'administration de l'entente reprend le dossier à partir de la préparation de l'entente, un employé supplémentaire, plus précisément un agent d'administration des contrats, expert dans le domaine financier, participe à l'approbation de toutes les demandes de paiement, voit à la surveillance financière et agit à titre d'expert financier devant les Comités d'examen interne et pendant tout le cycle de vie du projet.



### Avantages

Ce modèle renforce l'aspect « spécialisation » de la directive, puisqu'il fait appel à un agent d'administration des contrats qui contribue à toutes les tâches de nature financière pendant le cycle de vie du projet. Cette initiative est particulièrement importante étant donné que, d'après les entrevues que nous avons menées auprès des employés, les agents de programme ne sont pas tous à l'aise quand ils doivent s'occuper des aspects financiers de l'entente. De plus, comme le poste d'agent d'administration des contrats relève des Services ministériels, la présence de cet employé aux moments clés du cycle de vie du projet et le fait qu'il soit indépendant de l'unité des programmes accroît l'objectivité et la crédibilité de l'ensemble du processus de gestion. En ce qui concerne les mesures de contrôle, les processus de paiement et de suivi permettent de satisfaire aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le fait que ces aspects soient traités par un expert financier impartial réduit les risques d'une utilisation inappropriée des fonds.

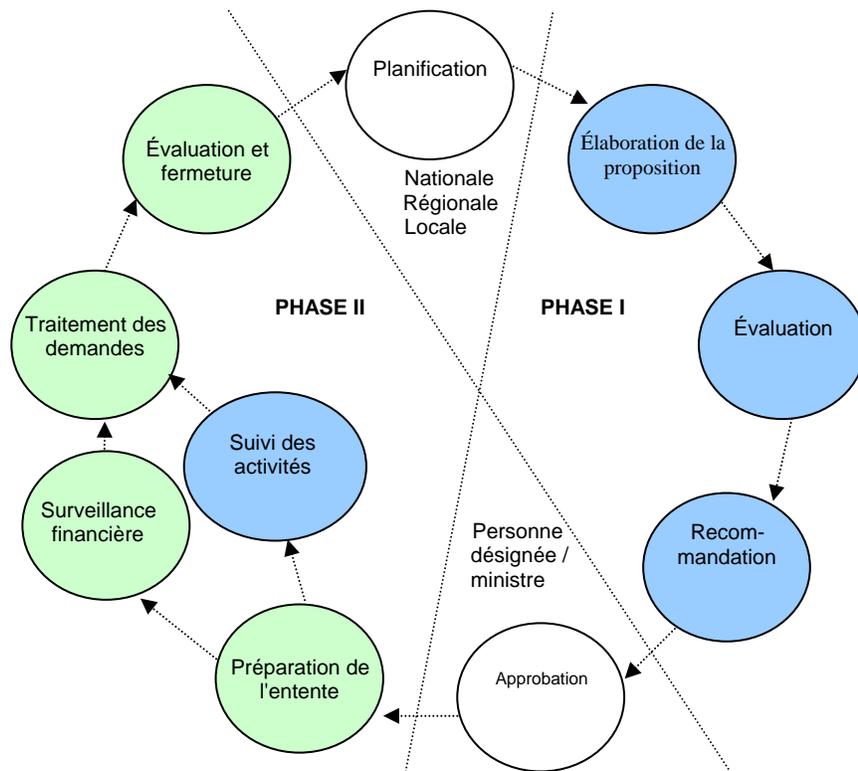
### Inconvénients

Comme le promoteur doit communiquer avec trois représentants du Ministère, ce modèle augmente les risques de confusion et de mauvaise communication entre les intervenants. Qui plus est, la simplification des formulaires de demande et la consolidation des catégories de coûts, qui découlent du Plan de changement mis en œuvre en janvier 2006, pourraient réduire le rôle d'expert financier que joue l'agent d'administration des contrats pendant la gestion du projet. Par ailleurs, il est important que les agents d'administration des contrats soient informés des activités et que les agents de programme soient informés des aspects financiers. Sinon, on court le risque que les paiements ne concordent pas avec l'état d'avancement du projet.

*Modèle 4 : Statu quo, mais la signature de l'entente et le suivi des activités sont confiés à l'agent de relations communautaires*

### **Description**

Dans ce modèle, le cycle de vie du projet est divisé en deux phases distinctes. Bien que ce modèle soit similaire au modèle 1, dans ce cas-ci, l'agent de relations communautaires a la possibilité de faire signer l'entente par le promoteur et de s'occuper du suivi des activités. Dans ce modèle, on considère que le suivi des activités fait partie du processus de relations communautaires, puisqu'il sert à évaluer les retombées du projet dans la communauté. L'agent d'administration de l'entente est toujours chargé de préparer l'entente et de la gérer, de traiter les paiements et de voir à la surveillance financière.



### **Avantages**

Ce modèle améliore le service aux clients et leur satisfaction. En effet, comme l'agent de relations communautaires connaît très bien l'entente et les promoteurs, il est plus facile pour lui d'expliquer l'entente pendant le processus de signature. Ces avantages sont particulièrement marqués dans les situations où l'agent de relations communautaires est établi dans la région où se déroule le projet, alors que l'agent d'administration de l'entente travaille dans une autre communauté. Dans ce cas, cette méthode peut permettre de réaliser des économies, puisque les agents de programme n'ont pas à se déplacer pour voir au suivi des activités et à la signature de l'entente. De plus, les agents de programme ont une connaissance approfondie de la communauté et sont donc mieux placés pour faire le suivi du projet et évaluer ses résultats.

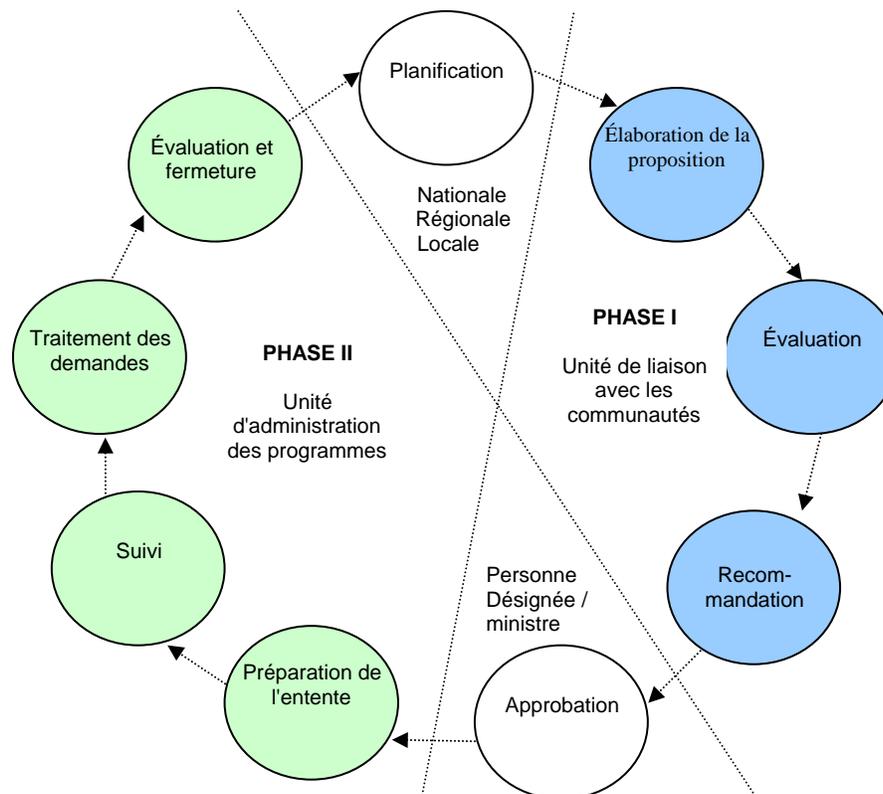
### **Inconvénients**

Ce modèle peut être une source de confusion pour le promoteur, puisqu'il doit travailler avec deux agents de programme et qu'en plus, les tâches sont réparties en deux fonctions distinctes pendant la phase de suivi. Soulignons aussi que ce modèle nécessite une bonne communication entre les agents de programme. En effet, comme la gestion des activités et la gestion financière sont étroitement liées, il est important que les agents de programme soient conscients tant de l'avancement des activités que des aspects financiers.

### **Modèle 5 : Modèle avec fonctions séparées**

#### **Description**

Ce modèle diffère de ceux que nous avons déjà décrits, car il propose que chaque agent de programme soit spécialisé dans une seule des deux fonctions : soit les relations communautaires, soit l'administration des ententes. La plupart des agents de relations communautaires sont établis dans la communauté même et relèvent des gestionnaires du Centre Service Canada de leur région. Quant aux agents d'administration des ententes, leur structure hiérarchique est basée sur leur fonction; ils relèvent de l'unité de l'administration des projets et peuvent être centralisés de façon géographique.



### ***Avantages***

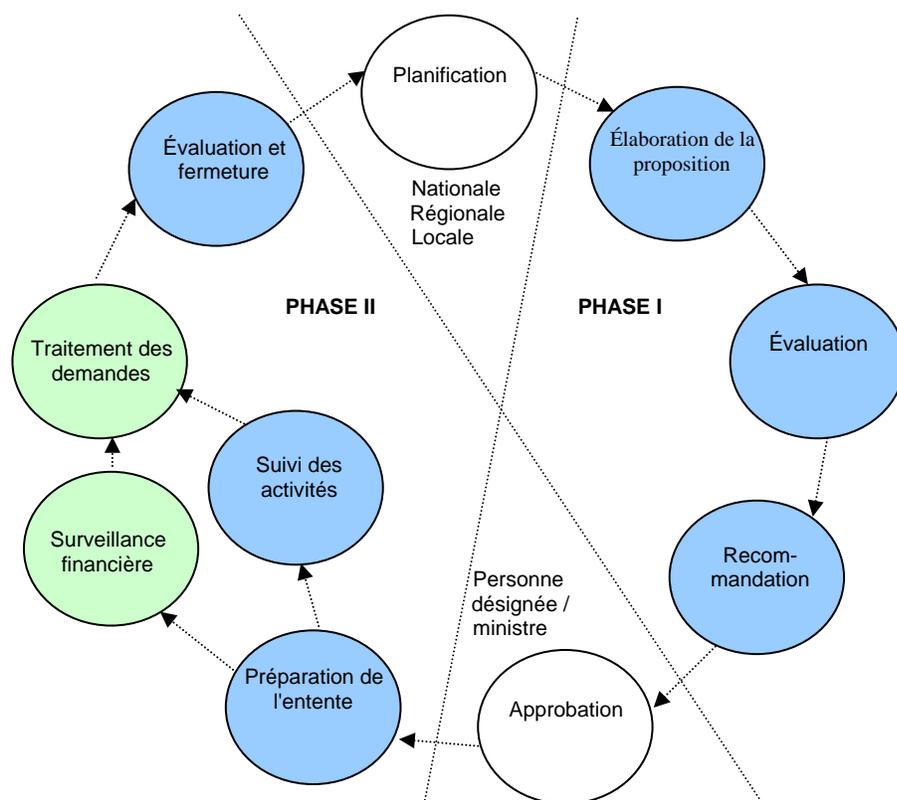
Ce modèle est l'expression concrète d'une gestion axée sur les compétences, dans laquelle les employés peuvent acquérir une expertise en se concentrant soit sur l'aspect « relations communautaires », soit sur l'aspect « administration de l'entente » du cycle de vie des projets. Nous avons noté pendant nos entrevues et notre examen des dossiers que la mise en œuvre de ce modèle se traduisait par une meilleure conformité au mandat des programmes, en raison de la spécialisation et de la standardisation qui font partie intégrante de ce modèle. De plus, comme les tâches sont séparées de façon verticale jusqu'au niveau des gestionnaires, ce modèle permet de déterminer clairement les responsabilités de chacun en ce qui concerne l'engagement et les dépenses.

### ***Inconvénients***

Un des inconvénients de ce modèle est qu'à long terme, les agents de programme cesseraient inévitablement de percevoir le cycle de vie du projet dans son entier. De plus, quand les deux fonctions sont traitées séparément, les risques de cloisonnement augmentent. Il faut donc maintenir une communication accrue entre les unités. Du fait de la concentration, un manque de connaissances locales pourrait nuire à la qualité du service dans les situations où l'agent d'administration de l'entente ne vient pas de la même communauté que les promoteurs.

### ***Modèle 6 : Partage fondé sur la spécialisation de la surveillance financière et du traitement des demandes***

Dans ce modèle, les agents de relations communautaires s'occupent de toutes les tâches du cycle de vie du projet, à l'exception de la surveillance financière, du traitement des demandes et de l'étape d'évaluation et de fermeture. De cette manière, on assure une présence dans la communauté tout au long du projet, puisque les agents de relations communautaires sont établis dans la communauté, et on peut faire appel à des unités centralisées d'agents d'administration pour la surveillance financière et le traitement des demandes.



### **Avantages**

Nous avons noté pendant nos entrevues que certains agents de programme avaient peu de connaissances des questions financières et ne se sentaient pas à l'aise quand il s'agissait de gérer les aspects financiers de l'entente. Si on confie ces derniers à une unité spécialisée, on améliore la gestion globale de l'entente tout en réduisant les risques de fraude et de mauvaise utilisation des fonds. Par ailleurs, ce modèle permet d'améliorer le service à la clientèle, puisque le promoteur a une relation continue avec un seul agent de programme qui est responsable de toutes les étapes du projet, à l'exception de la surveillance financière et du traitement des demandes. On évite ainsi d'éventuelles confusions, puisque le promoteur travaille principalement avec un seul agent de programme.

### **Inconvénients**

L'inconvénient de ce modèle est que les agents de relations communautaires risquent d'exercer un contrôle asymétrique sur le cycle de vie du projet. En outre, si les agents de relations communautaires et les agents d'administration de l'entente ne communiquent pas efficacement, la spécialisation des fonctions pourrait entraîner un manque de synchronisation entre les activités du projet et les dépenses. De plus, à long terme, les agents de relations communautaires perdraient inévitablement de vue les aspects financiers du cycle de vie des projets.



Recommandations découlant de la vérification interne	Plan de gestion Mesure(s) à prendre	Date d'achèvement prévue	Responsable : titre et numéro de CR
<p>3. Nous recommandons que le Ministère apporte au SCSC les modifications nécessaires afin que ce système appuie efficacement la <i>Directive relative à la répartition des tâches</i>, et que soient réglés les problèmes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les agents de relations communautaires ne devraient pas avoir d'accès en écriture après la phase de recommandation et d'approbation. Les étapes qui suivent cette phase et auxquelles ils ont actuellement accès sont les étapes de suivi, de traitement des demandes/paiement et de fermeture;</li> <li>• l'écran qui décrit les agents de projet désignés n'est pas coordonné avec les autres champs du SCSC;</li> <li>• le nom de l'agent de programme qui a rédigé et préparé l'entente de contribution n'est pas indiqué.</li> </ul>	<p>Quand le point de répartition aura été examiné (recommandation n° 4), demandez que le module du cycle de vie des projets soit ajusté dans le Système commun pour les subventions et les contributions afin qu'il tienne compte des résultats de l'examen lié au point de répartition. Il est évident que les changements requis dépendront de l'examen du point de répartition, mais on pourra demander, entre autres, les changements suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) améliorer l'écran de désignation des agents de projet pour le rendre plus clair;</li> <li>2) s'assurer que le nom de l'agent de programme qui a préparé l'entente soit consigné dans le SCSC.</li> </ol> <p>Pour le moment, il n'est pas possible de modifier le SCSC sauf s'il s'agit de réparations essentielles. Il n'est donc pas possible, actuellement, d'apporter les modifications qui visent à faciliter l'application de la <i>Directive relative à la répartition des tâches</i>. Les modifications requises seront demandées à une date ultérieure, quand il sera possible de demander des modifications non urgentes.</p>	<p>Avril 2008</p>	<p>Élise Boisjoly, Offre de services et stratégies, DGSCC  CR : 7406</p>



