

Rapport de vérification

Programme de développement du Nord de l'Ontario

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Décembre 2013

Recommandé pour l'approbation du sous-ministre
par le Comité ministériel de vérification le 30 janvier 2014.

Approuvé par le sous-ministre le 6 février 2014.

Table des matières

1.0	SOMMAIRE	1
1.1	CONTEXTE	1
1.2	OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	2
1.3	PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	2
1.4	OPINION DE VÉRIFICATION ET CONCLUSION.....	4
1.5	CONFORMITÉ AUX NORMES PROFESSIONNELLES.....	4
2.0	À PROPOS DE LA VÉRIFICATION	5
2.1	CONTEXTE	5
2.2	OBJECTIF ET PORTÉE.....	7
2.3	APPROCHE DE VÉRIFICATION	8
3.0	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	9
3.1	INTRODUCTION	9
3.2	GESTION DU CHANGEMENT.....	9
3.3	GESTION DES RISQUES	10
3.4	ÉVALUATION ET APPROBATION DES REQUÉRANTS, SURVEILLANCE ET EXAMEN DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT.....	12
	Conception des contrôles	12
	Efficacité opérationnelle des contrôles.....	15
3.5	RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	18
4.0	CONCLUSION GÉNÉRALE.....	19
	ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION	20

Liste des sigles et acronymes utilisés dans le présent rapport

ACP	Agent de contrôle et de paiement
APP	Agent de prestation de programmes
CGF	Comité de gestion de FedNor
DGVE	Direction générale de la vérification et de l'évaluation
FAP	Formulaire Analyse des projets PDNO
FedNor	Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
FSP	Formulaire de sommaire de projet
GPP	Gestionnaire de la prestation des programmes
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
PDNO	Programme de développement du Nord de l'Ontario
PIPR	Planification intégrée et production de rapports
SSI	Secteur science et innovation

1.0 Sommaire

1.1 Contexte

Le Programme de développement du Nord de l'Ontario (PDNO) a pour objectif de promouvoir le développement et la diversification économiques, la création d'emplois et l'établissement de collectivités autonomes et viables dans le Nord de l'Ontario. À cette fin, il fournit un soutien financier sous forme de paiements de transfert aux petites et moyennes entreprises et aux organisations sans but lucratif, y compris aux municipalités, aux organisations municipales, aux organismes de développement communautaire et aux établissements de recherche, dans trois secteurs prioritaires : développement économique communautaire; croissance et compétitivité des entreprises; et innovation.

L'exécution du PDNO relève du Secteur science et innovation (SCI), au sein duquel l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) est responsable de la conception et de l'administration de deux programmes de base qui appuient le développement économique régional : le Programme de développement des collectivités et le PDNO.

Depuis avril 2006, FedNor a approuvé l'octroi de plus de 263,5 millions de dollars à l'appui de 1 322 projets par l'entremise du PDNO au bénéfice de l'économie du Nord de l'Ontario.

Au cours des dernières années, plusieurs changements touchant les programmes et l'organisation ont eu une incidence sur les processus du PDNO. Les changements touchant les programmes étaient notamment les suivants :

- mise en place d'une stratégie de mesure du rendement prévoyant une mesure améliorée des résultats à moyen et à long terme;
- mise en œuvre d'un processus de demande en deux étapes et d'un outil de demande automatisé;
- adoption de normes de service officielles pour le processus de demande;
- renouvellement des modalités du PDNO en 2011, entre autres modifications mineures pour améliorer la clarté et répondre aux exigences de la *Politique sur les paiements de transfert* et de la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor;
- mise en œuvre d'un nouveau modèle de risque pour les évaluations des risques associés aux requérants. Ce nouveau modèle, actuellement utilisé pour les projets de plus de 500 000 \$, repose en grande partie sur le modèle ministériel. Il offre une approche commune pour l'évaluation des risques associés aux projets et des mesures d'atténuation systématiques proportionnelles au niveau de risque des projets.

Outre les changements susmentionnés, FedNor a dû faire face à certains changements organisationnels par suite de la mise en œuvre de son Plan de réorganisation. FedNor a passé en revue sa structure et l'harmonisation de ses responsabilités avec l'objectif de restructuration organisationnelle en vue de devenir plus efficace, de mettre l'accent sur les programmes axés sur les résultats et de clarifier les obligations redditionnelles. Dans le cadre de la réorganisation, les rôles et les responsabilités ont été précisés afin d'éliminer le chevauchement des tâches.

Par ailleurs, FedNor est actuellement touché par les compressions budgétaires prévues dans le budget fédéral de 2012 et par d'autres réductions visant Industrie Canada, auxquelles le Ministère a fait face au moyen du réaménagement des effectifs et des départs naturels.

Les changements continueront d'avoir une incidence sur FedNor au cours des années à venir. En 2012-2013, l'organisme disposait d'un budget salarial et de fonctionnement de 10,3 millions de dollars. De manière générale, FedNor a contribué aux réductions en diminuant de 4,6 millions de dollars ses dépenses au titre des subventions et des contributions et de deux millions de dollars ses dépenses salariales et de fonctionnement. Par conséquent, le nombre de postes d'équivalents temps plein (ETP) de FedNor a chuté pour s'établir à 94 d'ici 2014-2015.

En 2012-2013, les dépenses réelles et prévues du PDNO au titre des paiements de transfert se chiffraient à 36,7 millions et à 32,6 millions de dollars respectivement; en 2013-2014, le financement prévu sous forme de contributions s'élève à 37,1 millions de dollars, puis chutera pour s'établir à 31,8 millions de dollars en 2014-2015 et 2015-2016.

1.2 Objectif de la vérification

Conformément au Plan de vérification interne pluriannuel axé sur le risque 2013-2014 à 2015-2016 d'Industrie Canada, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a entrepris la vérification du Programme de développement du Nord de l'Ontario. La vérification avait pour objectif de donner l'assurance que les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du Programme appuient l'exécution du mandat du PDNO et le respect de ses priorités dans les domaines suivants :

- gestion des risques et gestion du changement et de l'effectif au niveau du Programme; et
- évaluation et approbation des requérants, surveillance et examen des demandes de remboursement.

1.3 Principales constatations et recommandations

Gestion du changement

FedNor a en place des processus pour gérer le changement organisationnel à l'appui des priorités changeantes du Programme. Il est possible de renforcer davantage les processus en place.

Recommandation n° 1 : Le directeur général, FedNor, devrait s'assurer qu'une approche uniforme est adoptée pour la gestion des priorités du Programme. Cette approche devrait toujours tenir compte de l'incidence éventuelle sur les gens, les processus et la technologie; énumérer les activités à mener à bien et les délais de mise en œuvre à respecter; et désigner les personnes responsables des activités.

Gestion des risques

FedNor a en place des processus pour gérer les risques associés au Programme. Il est possible de renforcer les pratiques de gestion des risques pour relever, évaluer et examiner régulièrement les risques.

Recommandation n° 2 : Le directeur général, FedNor, devrait mettre en œuvre une approche officielle de gestion des risques pour aider le Programme à relever, à évaluer et à atténuer sur une base régulière les principaux risques qui y sont associés. Dans le cadre de cette approche, les stratégies d'atténuation devraient être confiées à un responsable du risque compétent, les délais de mise en œuvre devraient être bien précisés et les efforts de mise en œuvre devraient faire l'objet d'une surveillance régulière.

Évaluation et approbation des requérants, surveillance et examen des demandes de remboursement

Conception des contrôles

Dans l'ensemble, les contrôles exercés sur les processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement sont bien conçus pour atténuer les risques associés au Programme. Les améliorations suivantes peuvent toutefois être apportées.

Il n'existe aucune approche officielle pour étayer l'évaluation initiale des demandes à l'étape 1.

Recommandation n° 3 : Le directeur, Services généraux et politiques (FedNor), devrait mettre en œuvre une approche officielle pour étayer les résultats de l'évaluation initiale des demandes dans le cadre de l'étape 1.

Il n'existe actuellement aucune approche définie pour suivre et documenter officiellement les activités de surveillance dans un dossier de projet.

Recommandation n° 4 : Le directeur, Services généraux et politiques (FedNor), devrait établir une approche pour suivre et documenter officiellement les activités de surveillance dans un dossier de projet, et veiller à ce que cette approche soit appliquée de manière uniforme.

Efficacité opérationnelle des contrôles

D'après le test par échantillonnage effectué, certains contrôles clés des processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement fonctionnent bien. Toutefois, des exceptions ont été observées dans certains contrôles, ce qui a amené à conclure à un fonctionnement inefficace de contrôles.

Recommandation n° 5 : Le directeur général, FedNor, devrait s’assurer que les contrôles en place du Programme ciblant les processus d’évaluation et d’approbation des requérants, de surveillance et d’examen des demandes de remboursement sont systématiquement appliqués.

1.4 Opinion de vérification et conclusion

À mon avis, dans l’ensemble, hormis les quelques exceptions relevées, les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du Programme de développement du Nord de l’Ontario appuient l’exécution du mandat du Programme et le respect de ses priorités. Des améliorations sont requises pour atténuer les risques faibles à modérés.

1.5 Conformité aux normes professionnelles

La présente vérification a été menée conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d’assurance de la qualité et d’amélioration de la Direction générale de la vérification et de l’évaluation.

Susan Hart

Dirigeante principale de la vérification, Industrie Canada

2.0 À propos de la vérification

2.1 Contexte

Conformément au Plan de vérification interne pluriannuel axé sur le risque 2013-2014 à 2015-2016 d'Industrie Canada, la DGVE a entrepris la vérification du Programme de développement du Nord de l'Ontario (PDNO).

Le PDNO a pour objectif de promouvoir le développement et la diversification économiques, la création d'emplois et l'établissement de collectivités autonomes et viables dans le Nord de l'Ontario. À cette fin, il fournit un soutien financier sous forme de paiements de transfert aux petites et moyennes entreprises et aux organisations sans but lucratif, y compris aux municipalités, aux organisations municipales, aux organismes de développement communautaire et aux établissements de recherche, dans trois secteurs prioritaires : développement économique communautaire; croissance et compétitivité des entreprises; et innovation.

L'exécution du PDNO relève du Secteur science et innovation (SCI). Ses activités se rapportent directement au résultat stratégique suivant d'Industrie Canada : les entreprises et les collectivités canadiennes sont compétitives. Au sein de ce secteur, l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) est responsable de la conception et de l'administration de deux programmes de base qui appuient le développement économique régional : le Programme de développement des collectivités et le PDNO.

FedNor est dirigé par un directeur général, qui relève du sous-ministre adjoint délégué du SSI. FedNor compte trois directions qui travaillent ensemble pour offrir le Programme :

- Prestation de programmes et initiatives stratégiques
- Services généraux et politiques
- Communications.

La majorité des employés de FedNor travaillent au sein de la Direction de la prestation de programmes et des initiatives stratégiques.

La Direction de la prestation de programmes et des initiatives stratégiques est divisée en deux régions (nord-est et nord-ouest) et exerce ses activités à partir de deux bureaux principaux : Sudbury et Thunder Bay. Elle compte également quatre bureaux satellites situés à des endroits stratégiques – Sault Ste. Marie, Kenora, North Bay et Timmins – afin de répondre aux besoins des requérants. Les agents se trouvent dans les régions où ils peuvent rester en contact étroit avec les collectivités. Cette direction comprend principalement du personnel itinérant et des agents de contrôle et de paiement (ACP) dont les responsabilités se rapportant au PDNO sont les suivantes :

- évaluer les demandes de financement des requérants;
- évaluer les risques associés aux requérants pour déterminer le profil de risque;
- établir des accords de contribution et des plans de surveillance pour les requérants;

- établir et entretenir des relations avec les intervenants du Programme;
- surveiller les activités et les rapports des requérants;
- évaluer et analyser les dépenses, les résultats attendus et les prévisions de coûts pour que la prestation du Programme réponde aux exigences budgétaires.

La Direction des services généraux et des politiques exerce ses activités principalement à partir du bureau de Sudbury; ses fonctions sont entre autres les suivantes :

- interpréter divers textes, y compris la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor et les Modalités du Programme, et fournir des orientations à cet égard;
- mesurer le rendement et appliquer les normes de service;
- élaborer et tenir à jour les lignes directrices du Programme, les documents sur les procédures, les outils et le matériel de formation, y compris assurer la mise en œuvre du nouveau Cadre ministériel de gestion du risque pour les programmes de subventions et de contributions;
- s'occuper de la vérification des paiements et des contrôles internes;
- assurer la planification interne.

Le portefeuille du PDNO varie d'une année à l'autre en fonction des propositions reçues. En 2012-2013, le Programme a reçu 169 propositions. Le financement de 100 de ces propositions a été approuvé; 50 % de l'aide financière a été allouée à des projets de développement économique communautaire, 43 % à des projets de croissance et de compétitivité des entreprises, et 7 % à des projets d'innovation.

En ce qui concerne l'affectation des fonds, le Programme ne vise aucun objectif officiel; l'approbation dépend de l'admissibilité du requérant et de sa proposition et de la conformité aux trois secteurs prioritaires du Programme, ainsi qu'aux priorités de FedNor énoncées dans son Plan d'affaires annuel.

En 2012-2013, le Programme a déboursé 32,6 millions de dollars (montant prévu : 36,7 millions de dollars) en paiements de transfert et créé et maintenu 1 628 emplois dans le nord de l'Ontario. En 2013-2014, le financement du Programme sous forme de contributions est évalué à 37,1 millions de dollars; il sera réduit en 2014-2015 pour s'établir à 31,8 millions de dollars, principalement en raison des compressions budgétaires prévues dans le budget fédéral de 2012 et d'autres réductions ministérielles.

Parmi les autres stratégies visant à faire face aux compressions budgétaires, mentionnons le recours combiné au réaménagement des effectifs et aux départs naturels. En 2012-2013, FedNor disposait d'un budget salarial et de fonctionnement de 10,3 millions de dollars. De manière générale, par suite des coupes claires prévues dans le budget fédéral de 2012 et des autres compressions touchant Industrie Canada, FedNor a réduit de deux millions de dollars ses dépenses salariales et de fonctionnement. Par conséquent, le nombre de postes d'équivalents temps plein (ETP) de FedNor a chuté et s'établira à 94 d'ici 2014-2015.

FedNor vient également de terminer la mise en œuvre d'une restructuration organisationnelle. La réorganisation avait pour objectif de rendre FedNor plus efficace, de mettre l'accent sur des programmes axés sur les résultats et de clarifier les obligations redditionnelles. Dans le cadre de la réorganisation, les rôles et les responsabilités ont été précisés afin d'éliminer le chevauchement des tâches.

Au cours des dernières années, plusieurs changements touchant les programmes ont eu une incidence sur les processus du PDNO. Ces changements étaient entre autres les suivants :

- mise en place d'une stratégie de mesure du rendement prévoyant une mesure améliorée des résultats à moyen et à long terme;
- mise en œuvre d'un processus de demande en deux étapes et d'un outil de demande automatisé;
- adoption de normes de service officielles pour le processus de demande et suivi et surveillance connexe. Les normes publiées sur le site Web du Programme sont les suivantes :
 - accuser réception d'une demande de financement dans un délai de trois jours ouvrables, et
 - communiquer la décision concernant les demandes dans les 80 jours ouvrables suivant la réception d'une demande dûment remplie;
- renouvellement des modalités du PDNO en 2011, entre autres modifications mineures pour améliorer la clarté et répondre aux exigences de la *Politique sur les paiements de transfert* et de la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor;
- mise en œuvre d'un nouveau modèle de risque pour les évaluations des risques associés aux requérants. Ce nouveau modèle, actuellement utilisé pour les projets de plus de 500 000 \$, repose en grande partie sur le modèle ministériel. Il offre une approche commune pour l'évaluation des risques associés aux projets et des mesures d'atténuation systématiques proportionnelles au niveau de risque des projets.

2.2 Objectif et portée

La vérification avait pour objectif de donner l'assurance que les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du Programme appuient l'exécution du mandat du PDNO et le respect de ses priorités dans les domaines suivants :

- gestion des risques et du changement et gestion de l'effectif au niveau du Programme; et
- évaluation et approbation des requérants, surveillance et examen des demandes de remboursement.

La vérification portait sur les activités menées et les processus mis en œuvre par le PDNO entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 juillet 2013. Aux fins d'échantillonnage, l'équipe de vérification a examiné les contrôles exercés sur les processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement.

2.3 Approche de vérification

La vérification a été menée conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* et à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor. Les procédures de vérification suivies et les données recueillies sont suffisantes et appropriées pour attester de l'exactitude de la conclusion et de l'opinion formulées dans le présent rapport. Cette opinion se fonde sur un examen des situations recensées en temps et lieu, en fonction des critères de vérification préétablis convenus avec la direction. Cette opinion s'applique uniquement à l'entité passée en revue et au cadre décrit dans le présent rapport.

Durant la phase de planification de la vérification, la DGVE a effectué une évaluation du risque associé au Programme afin de confirmer l'objectif de vérification et de relever les secteurs nécessitant un examen plus approfondi pendant la phase d'exécution. Elle a examiné les documents clés et effectué des entrevues préliminaires pour comprendre les processus opérationnels et ainsi mettre au jour les risques.

En fonction des risques relevés, la DGVE a établi des critères de vérification en lien avec l'objectif général de vérification. L'annexe A énumère ces critères de vérification.

La méthode employée pour la vérification incluait une étude des documents, des entrevues avec les gestionnaires et les agents du Programme, des révisions structurées, des examens de dossiers et une évaluation des contrôles. La nature et l'ampleur (taille des échantillons sélectionnés) de la vérification des contrôles effectuée pour chaque processus variaient et dépendaient de facteurs comme la taille globale de la population et l'importance et la date de mise en œuvre des contrôles clés. L'équipe de vérification a eu recours à la fois à l'échantillonnage libre et à l'échantillonnage aléatoire pour l'examen des dossiers et la vérification des contrôles. Lorsqu'elle a sélectionné les contrôles clés, l'équipe de vérification a examiné les contrôles les plus efficaces pour atténuer le risque, les documents portant sur les processus du Programme, les exigences de la politique et de la directive du Conseil du Trésor et les manuels du Ministère concernant les programmes d'aide financière.

Pour chaque processus où les contrôles ont été vérifiés, l'équipe de vérification a examiné le nombre suivant de dossiers de requérants :

- évaluation et approbation des requérants (20 dossiers);
- surveillance (19 dossiers);
- examen des demandes de remboursement (40 dossiers).

Une réunion récapitulative a été tenue avec la direction le 29 novembre 2013 afin de valider l'exactitude des constatations présentées dans ce rapport et de discuter des éventuelles recommandations.

3.0 Constatations et recommandations

3.1 Introduction

Cette section présente les constatations détaillées de la vérification du Programme de développement du Nord de l'Ontario. Ces constatations reposent sur des données probantes et une analyse de l'évaluation initiale des risques et du travail de vérification détaillé.

En plus des constatations ci-dessous, la DGVE a fait part à la direction, oralement et dans une lettre de recommandations, des constatations relatives aux conditions non systémiques, présentant un faible risque ou ne se rapportant pas directement à l'objectif et aux critères de vérification, à des fins d'examen.

3.2 Gestion du changement

FedNor a en place des processus pour gérer le changement organisationnel à l'appui des priorités changeantes du Programme. Il est possible de renforcer davantage le processus en place.

On entend par « gestion du changement organisationnel » un effort concerté et planifié visant à accroître l'efficacité organisationnelle. Au nombre des éléments à l'appui de la gestion efficace du changement, mentionnons l'établissement de priorités en matière de changement et l'élaboration de plans opérationnels qui énumèrent les activités de mise en œuvre à mener, désignent les responsables des activités et fixent les délais. Les répercussions éventuelles sur les gens, les processus et la technologie sont également des facteurs importants à prendre en compte au moment d'établir les plans visant à donner suite aux priorités en matière de changement organisationnel.

La gestion efficace du changement est essentielle pour déterminer si l'organisation est prête pour le changement et l'accepte et s'assurer que la prestation du Programme se fait de manière uniforme et opportune.

Au cours des dernières années, FedNor a connu plusieurs changements touchant les programmes et l'organisation qui ont eu et continueront d'avoir une incidence sur les processus du PDNO. Dans son Plan d'affaires 2012-2013, FedNor a accordé la priorité aux ressources humaines et à la gestion du changement. Mentionnons à titre d'exemple les priorités suivantes du Plan en matière de changement :

- Terminer la mise en œuvre de la réorganisation avant le 30 septembre 2012 pour préciser les rôles et les responsabilités des unités, améliorer l'étendue du contrôle et mettre en œuvre les mesures de réaménagement des effectifs de 2012.
- Faciliter la transition grâce à la gestion des talents, à la formation, à l'apprentissage et au perfectionnement professionnel pour aider le personnel à s'acquitter efficacement de ses responsabilités professionnelles et, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, faire progresser leurs objectifs de perfectionnement professionnel.

D'après les discussions avec les gestionnaires de FedNor, les priorités énoncées dans le Plan d'affaires sont confiées à diverses unités de l'organisme en vue de leur mise en œuvre. Les employés

sont tenus responsables des progrès réalisés par rapport aux priorités par le biais de leurs ententes de gestion du rendement, et la direction est tenue informée des progrès dans le cadre des discussions du Comité de gestion de FedNor (CGF).

Pour évaluer l'efficacité des processus actuels, l'équipe de vérification a sélectionné une série de priorités du Plan d'affaires 2012-2013 de FedNor afin de déterminer :

- s'il existe des documents à l'appui de la gestion de chaque priorité;
- si l'on a tenu compte des répercussions éventuelles sur les gens, les processus et la technologie.

L'équipe de vérification a trouvé toute une gamme de documents, sous diverses formes, énumérant les activités et mesures prévues pour donner suite aux priorités établies. Il s'agissait parfois d'un plan détaillé, tandis que dans d'autres cas, une liste de tâches ou un document de travail sur l'analyse avaient été préparés. Pour certaines priorités, les responsables d'activités, les délais et la prise en compte des répercussions éventuelles sur les gens, les processus et la technologie avaient été documentés. L'ampleur de la documentation variait en fonction de l'importance de chaque priorité pour l'organisation et de son incidence sur elle.

D'après notre examen, l'approche adoptée pour gérer les priorités du Programme :

- ne tient pas systématiquement compte des répercussions sur les gens, les processus et la technologie;
- ne fait pas toujours état des activités et délais de mise en œuvre;
- ne désigne pas chaque fois les personnes responsables de l'exécution des activités.

Il arrive qu'un plan informel ou spécial de mise en œuvre des priorités ne tienne pas compte des répercussions éventuelles sur l'organisation susceptibles d'entraver la mise en œuvre des initiatives de changement. De plus, sans un plan détaillé qui énumère les activités, les responsables et les délais, il existe un risque que les priorités ne soient pas mises en œuvre en temps opportun.

Recommandation n^o 1 : Le directeur général, FedNor, devrait s'assurer qu'une approche uniforme est adoptée pour la gestion des priorités du Programme. Cette approche devrait toujours tenir compte de l'incidence éventuelle sur les gens, les processus et la technologie; énumérer les activités à mener à bien et les délais de mise en œuvre à respecter; et désigner les personnes responsables des activités.

3.3 Gestion des risques

FedNor a en place des processus pour gérer les risques associés au Programme. Il est possible de renforcer les pratiques de gestion pour relever, évaluer et examiner régulièrement les risques.
--

Une gestion efficace des risques offre une valeur ajoutée en tant qu'élément clé de la prise de décisions, de la planification d'affaires, de l'affectation des ressources et de la gestion

opérationnelle. Le Cadre stratégique de gestion du risque du Conseil du Trésor définit la gestion du risque comme une « démarche systématique visant à établir la meilleure façon de procéder dans des circonstances incertaines par la détermination, l'évaluation, la compréhension, le règlement et la communication des questions liées aux risques ».

En complément du Cadre du Conseil du Trésor, le Cadre de gestion intégrée du risque d'Industrie Canada oblige les secteurs à déterminer, à prioriser et à comprendre clairement les risques associés aux programmes ainsi que les risques organisationnels et à mettre en place des stratégies d'atténuation et des plans d'action appropriés pour faire face aux risques relevés.

D'après les entrevues et un examen des documents du PDNO, FedNor a adopté des processus officiels et informels pour évaluer périodiquement l'environnement en vue de relever et d'atténuer les risques.

Les processus officiels sont entre autres les suivants :

- Dans le cadre de l'exercice de planification intégrée et de production de rapports d'Industrie Canada, FedNor présente un modèle de détermination des risques et d'analyse de ceux qu'il juge suffisamment importants pour qu'ils soient pris en compte dans le Plan ministériel. Aucun risque n'a été relevé dans le cadre de la contribution de FedNor à la phase I de l'exercice de PIPR de 2013-2014.
- Pendant le processus de renouvellement du Programme, qui a lieu tous les cinq ans, FedNor doit préparer un cadre axé sur les risques pour le PDNO. Ce cadre prévoit la détermination des niveaux de risque du Programme et les stratégies d'atténuation correspondantes. Le processus de renouvellement du Programme le plus récent a eu lieu en 2011.

Voici certains processus informels mis en place par le Programme :

- Les gestionnaires du Programme, les directeurs, le directeur général et le sous-ministre adjoint délégué discutent des risques dans le cadre de réunions régulières. Le CGF en discute également à mesure qu'ils se posent.
- Dans le cadre des activités quotidiennes d'exécution du Programme, les risques mis au jour par le personnel sont portés à l'attention du gestionnaire pendant les réunions du personnel ou les réunions individuelles.
- Les stratégies d'atténuation des risques associés au PDNO font l'objet d'une surveillance informelle au moyen de divers mécanismes, y compris des ententes de rendement, des discussions au CGF et des réponses aux vérifications et aux évaluations.

Lorsqu'elle a évalué les processus actuels de FedNor, l'équipe de vérification a constaté que les risques associés au Programme n'étaient pas examinés ou mis à jour périodiquement. La probabilité ou l'incidence des risques cernés par le Programme ne sont pas évaluées, et les stratégies d'atténuation correspondantes ne sont pas confiées officiellement aux responsables du risque et aucun délai de mise en œuvre n'est établi.

De plus, le PDNO ne surveille pas officiellement l'avancement de la mise en œuvre des activités d'atténuation. Bien que la détermination et l'analyse des risques fournies dans le cadre du processus de PIPR abordent plusieurs de ces éléments, l'exercice met l'accent sur les risques au niveau ministériel et n'englobe pas les risques au niveau du Programme.

Sans une liste générale et documentée de tous les risques clés associés au Programme, les risques et problèmes relevés de manière informelle tout au long de l'année peuvent passer inaperçus et par conséquent ne pas être pris en compte dans le cadre du processus de planification et d'établissement des priorités.

De plus, si les responsables du risque et les délais ne sont établis clairement dans le cadre du processus de gestion des risques, le Programme ne peut mettre en œuvre en temps opportun les stratégies d'atténuation. En l'absence d'un processus officiel de surveillance de la mise en œuvre, les activités d'atténuation peuvent être interrompues pour des besoins plus urgents. La prise en compte de la probabilité et des répercussions pendant le processus d'évaluation des risques aiderait le Programme à prioriser les activités en cas de contraintes financières ou de contraintes de temps.

Recommandation n° 2 : Le directeur général, FedNor, devrait mettre en œuvre une approche officielle de gestion des risques pour aider le Programme à relever, à évaluer et à atténuer sur une base régulière les principaux risques qui y sont associés. Dans le cadre de cette approche, les stratégies d'atténuation devraient être confiées à un responsable du risque compétent, les délais de mise en œuvre devraient être bien précisés et les efforts de mise en œuvre devraient faire l'objet d'une surveillance régulière.

3.4 Évaluation et approbation des requérants, surveillance et examen des demandes de remboursement

Conception des contrôles

Dans l'ensemble, les contrôles exercés sur les processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement sont bien conçus pour atténuer les risques associés au Programme.

Les processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement constituent des éléments importants de l'étape Prestation du Programme du cycle de vie des subventions et des contributions. Les processus servent de point de départ pour :

- déterminer l'admissibilité du requérant;
- prendre les décisions de financement;
- surveiller la conformité des bénéficiaires aux conditions des ententes de financement;
- veiller à ce que les coûts dont le remboursement est demandé sont admissibles, exacts et conformes aux exigences du Programme.

Il importe donc de disposer de contrôles qui sont conçus adéquatement pour appuyer la gestion efficace d'un programme de paiements de transfert et assurer la réalisation des objectifs généraux du Programme.

Pour évaluer la conception des contrôles, l'équipe de vérification a tout d'abord effectué des révisions structurées avec les responsables des processus pour comprendre chacun des processus susmentionnés. Une brève description de chaque processus est fournie ci-après.

Évaluation et approbation

- Les requérants présentent une demande initiale (étape 1) qui est évaluée en vue de déterminer si elle satisfait aux critères d'admissibilité de base. S'ils sont jugés admissibles, les requérants présentent une demande détaillée (étape 2), qui est évaluée en vue de vérifier si elle est complète. Une analyse des ressources financières, techniques et de gestion du requérant est également effectuée.
- Les résultats du contrôle préalable effectué sont documentés dans le formulaire Analyse des projets PDNO (FAP) et la liste de contrôle de l'évaluation des risques. Pour les projets dont le financement est recommandé, un formulaire de sommaire de projet (FSP) est préparé et approuvé.
- Une fois que l'approbation a été obtenue conformément à la délégation de pouvoirs d'Industrie Canada, un accord de contribution est établi et signé par le Programme et le bénéficiaire.

Surveillance

- Les responsables du Programme préparent un plan de surveillance qui fait état des principales activités de surveillance (p. ex., visites sur place, établissement de rapports sur les activités) et de la fréquence à laquelle chaque activité doit être menée à bien.
- Les requérants font l'objet d'une surveillance tout au long du projet (p. ex., examen des rapports d'activité) et des mesures appropriées sont prises au besoin (p. ex., modifications des projets, mises à jour du flux de trésorerie).

Examen des demandes de remboursement

- Les requérants présentent une demande de remboursement que les responsables du Programme vérifient pour voir si elle est bien complète.
- Les responsables du Programme effectuent la validation initiale du sommaire de la demande de remboursement; ils vérifient entre autres le respect des conditions préalables et s'assurent que la demande ne dépasse pas l'aide maximale accordée au projet ou le budget disponible du Programme.
- Les responsables du Programme effectuent un examen détaillé de la demande de remboursement; ils vérifient notamment les factures et les preuves de paiement pour valider l'exactitude, l'admissibilité et le caractère raisonnable des coûts dont le remboursement est demandé. Les résultats de l'évaluation sont étayés dans une liste de vérification du compte de subventions et de contributions qui est signée pour certifier les dépenses, conformément au pouvoir prévu en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Une fois les révisions structurées terminées, l'équipe de vérification a établi les risques associés à chaque processus qui sont susceptibles d'empêcher l'atteinte des objectifs du Programme.

Mentionnons par exemple le risque que le financement soit accordé à des bénéficiaires inadmissibles ou pour des activités inadmissibles; le risque que des changements à l'environnement du requérant ne soient pas pris en compte ou évalués; et le risque que des paiements soient effectués au titre de coûts inadmissibles. L'équipe de vérification a ensuite déterminé les contrôles en place et évalué s'ils étaient bien conçus pour atténuer les principaux risques.

D'après l'évaluation effectuée, dans l'ensemble, les contrôles sont en place et bien conçus pour atténuer les risques associés au Programme. Les améliorations suivantes pourraient être apportées.

Il n'existe aucune approche officielle pour étayer l'évaluation initiale des demandes à l'étape 1.

Le processus d'évaluation prévu à l'étape 1 prévoit un examen de la demande initiale du requérant en vue de déterminer si elle répond aux critères de base (p. ex., bénéficiaire admissible, activités conformes aux priorités du PDNO). L'agent de prestation du Programme (APP) est tenu d'effectuer cette évaluation et de communiquer les résultats au gestionnaire de la prestation du Programme (GPP), qui donne son approbation.

D'après les révisions structurées effectuées, il n'existe actuellement aucun document officiel (p. ex., liste de vérification initiale de l'admissibilité) où seraient consignés les résultats de l'évaluation de l'étape 1 et qui appuierait la décision finale.

Il existe un risque que le Programme ne conserve pas suffisamment de preuves documentaires à l'appui de la décision prise à l'étape 1 concernant l'admissibilité du requérant.

Recommandation n° 3 : Le directeur, Services généraux et politiques (FedNor), devrait mettre en œuvre une approche officielle pour étayer les résultats de l'évaluation initiale des demandes dans le cadre de l'étape 1.

Il n'existe actuellement aucune approche définie pour suivre et documenter officiellement les activités de surveillance dans un dossier de projet.

Pour chaque requérant dont le financement est approuvé, les responsables du Programme préparent un plan de surveillance qui détermine les principales activités de surveillance (p. ex., visites sur place, établissement de rapports sur les activités) et la fréquence à laquelle chaque activité doit être menée à bien.

L'actuel modèle de plan de surveillance inclut un champ où l'APP ou l'agent de contrôle et de paiement (ACP) doivent entrer la date cible et la date réelle de chaque activité de surveillance. Toutefois, actuellement, le PDNO ne remplit pas ces champs.

Pendant les révisions structurées, l'équipe de vérification a constaté que la fonction de gestion des tâches dans Microsoft Outlook constitue la principale méthode utilisée par les agents pour suivre et documenter les activités de surveillance. Toutefois, l'approche permettant de déterminer les activités à consigner et le niveau de détail à fournir n'est pas appliquée de manière uniforme. Par conséquent,

il n'existe actuellement aucun mécanisme officiel en place pour assurer que les activités de surveillance dont il est fait état dans le plan de surveillance sont bel et bien exécutées et ce, à la fréquence voulue.

Les gestionnaires du Programme ont indiqué que FedNor est en voie d'acquérir un système logiciel de gestion des cas des clients qui l'aidera à coordonner et à communiquer l'information sur les requérants, y compris le suivi et la documentation des activités de surveillance, et à y avoir accès.

En l'absence d'une approche définie officiellement et appliquée de manière uniforme pour documenter les activités de surveillance, il existe un risque que ces activités ne soient pas menées à bien en temps opportun (conformément au plan de surveillance), ce qui pourrait donner lieu à une surveillance inefficace du requérant et à terme, à la non-atteinte des objectifs du Programme.

Recommandation n° 4 : Le directeur, Services généraux et politiques (FedNor), devrait établir une approche pour suivre et documenter officiellement les activités de surveillance dans un dossier de projet, et veiller à ce que cette approche soit appliquée de manière uniforme.

Efficacité opérationnelle des contrôles

D'après le test par échantillonnage effectué, certains contrôles clés des processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement fonctionnent bien. Toutefois, des exceptions ont été observées dans certains contrôles, ce qui a amené à conclure à un fonctionnement inefficace de contrôles.

Dans la section qui précède, l'équipe de vérification a conclu que le Programme avait mis en place des contrôles bien conçus pour atténuer le risque dans les domaines de l'évaluation et de l'approbation des requérants, de la surveillance et de l'examen des demandes de remboursement. Pour pouvoir conclure qu'un contrôle bien conçu fonctionne également de manière efficace, il faut prouver qu'il a toujours fonctionné, sans exception.

Pour tirer sa conclusion quant à l'efficacité opérationnelle des contrôles, l'équipe de vérification a sélectionné des contrôles clés de chaque processus et a vérifié s'ils avaient été bien appliqués dans les dossiers des requérants. Lorsqu'elle a sélectionné les contrôles clés, elle a vérifié les contrôles importants (c'est-à-dire ceux qui atténuent le mieux les risques) et examiné les documents du Programme sur les processus, la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor ainsi que le *Manuel des procédures de programme* et le *Manuel des politiques de programme* d'Industrie Canada visant les programmes d'aide financière.

Voici un résumé des résultats de la vérification des contrôles :

Évaluation et approbation

Les contrôles qui se sont avérés fonctionner efficacement sont entre autres les suivants :

- Une évaluation des risques est effectuée pour chaque requérant, notamment sur dossier, pour ensuite être signée par l'APP et l'ACP.

- Un formulaire de sommaire de projet est rempli, versé au dossier et approuvé conformément à la délégation de pouvoirs d'Industrie Canada.
- Le pouvoir d'approbation en vertu de l'article 32 de la LGFP est exercé.
- Les accords de contribution sont signés par le directeur général.
- Les lettres de refus sont signées par le directeur général.

Des contrôles où des exceptions ont été observées, résultant en une conclusion de fonctionnement inefficace des contrôles, mentionnons les suivants :

- La documentation requise n'est pas toujours conservée dans le dossier principal du projet (p. ex., FAP).
- Il manque certaines approbations sur des documents clés du projet (p. ex., FAP, sommaire de projet, formulaire des résultats prévus).
- Il n'y avait pas toujours des éléments de preuve au dossier à l'appui d'un refus (p. ex., rapport de décisions).

Surveillance

Les contrôles qui semblent fonctionner de façon efficace sont :

- Un plan de surveillance est mené à bien pour chaque projet, versé au dossier et signé par l'APP et l'ACP.
- Les formulaires de modification du projet sont préparés, examinés, approuvés et signés par l'APP et le GPP, puis approuvés par l'agent autorisé conformément à la délégation de pouvoirs d'Industrie Canada.
- La Liste de contrôle du processus de clôture des projets de subventions et contributions figure au dossier et elle est examinée et approuvée par l'ACP.
- Les formulaires de mise à jour du flux de trésorerie figurent au dossier; ils sont préparés, examinés et approuvés par l'ACP et le GPP respectivement.

Des contrôles où des exceptions ont été observées, résultant en une conclusion de fonctionnement inefficace des contrôles, mentionnons les suivants :

- Il manque certaines signatures sur des documents clés du projet (p. ex., rapport sur les résultats finaux, signature du GPP sur le plan de surveillance).
- Les réévaluations du risque ne sont pas effectuées pour les projets qui durent plus de 12 mois.

Examen des demandes de remboursement

Les contrôles qui, semblent bien fonctionner sont entre autres les suivants :

- Pour chaque requérant, une trousse de demande de remboursement figure au dossier et l'ACP l'examine pour s'assurer qu'elle est complète.
- L'approche d'échantillonnage adoptée pour une demande de remboursement est conforme à la Matrice de vérification des paiements du Programme et il existe des éléments prouvant l'examen effectué par l'ACP.
- La liste de vérification des comptes de subventions et de contributions et le résumé de la demande de remboursement du requérant sont examinés et approuvés par l'ACP et le GPP, qui les signent conformément à l'article 34.

Des contrôles où des exceptions ont été observées, résultant en une conclusion de fonctionnement inefficace des contrôles, mentionnons les suivants :

- La liste de vérification des comptes de subventions et de contributions n'est pas toujours dûment remplie.
- La preuve de l'examen et de l'approbation des rapports d'activité par l'APP ne figure pas toujours au dossier.
- Il manque certaines signatures sur des documents clés du projet (c'est-à-dire approbation en vertu de l'article 33 de la LGFP).

À la lumière des exceptions observées dans les contrôles des processus d'évaluation et d'approbation, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement, le Programme pourrait être exposé à divers risques, notamment :

- la prise de mauvaises décisions concernant l'admissibilité du requérant en raison d'une application non uniforme des contrôles;
- un manque d'uniformité dans les documents au dossier, ce qui pourrait donner lieu à une certaine confusion en ce qui concerne la façon dont les décisions finales en matière de financement sont prises;
- une plus grande probabilité que les changements touchant l'environnement du requérant ne soient pas pris en compte dans l'évaluation des risques, en particulier pour les projets de plus longue durée (c'est-à-dire de plus de 12 mois), ce qui pourrait donner lieu à un niveau de surveillance inapproprié du projet qui ne correspond pas au risque réel;
- des demandes de remboursement payées par le Programme qui n'ont pas été approuvées adéquatement, ne sont pas admissibles et sont non conformes aux modalités du Programme.

Recommandation n° 5 : Le directeur général, FedNor, devrait s'assurer que les contrôles en place du Programme ciblant les processus d'évaluation et d'approbation des requérants, de surveillance et d'examen des demandes de remboursement sont systématiquement appliqués.

3.5 Réponse de la direction et plan d'action

Les conclusions et les recommandations de la vérification ont été présentées à la direction du Programme. Celle-ci est d'accord avec les constatations incluses dans le rapport et prendra des mesures pour donner suite aux recommandations d'ici le 30 juin 2014.

Le Programme élaborera et mettra en œuvre une approche uniforme pour gérer ses priorités. Les principaux facteurs de risque du Programme, les activités d'atténuation et les délais seront consignés dans un rapport qui sera réévalué et examiné régulièrement. En outre, FedNor établira un processus pour mener à bien les activités de surveillance et s'assurer que tous les contrôles du Programme sont appliqués de manière uniforme.

4.0 Conclusion générale

Les résultats de la vérification ont révélé que, hormis les quelques exceptions relevées, les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du Programme appuient l'exécution du mandat du Programme et le respect de ses priorités dans les domaines suivants :

- gestion des risques et gestion du changement et de l'effectif au niveau du Programme; et
- évaluation et approbation des requérants, surveillance et examen des demandes de remboursement.

Des améliorations sont requises pour atténuer les risques faibles à modérés.

Annexe A : Critères de vérification

Critères de vérification	Critère satisfait, satisfait à quelques exceptions près ou non satisfait
Gouvernance	
1. Le Programme gère efficacement le changement organisationnel qui appuie ses priorités changeantes.	Satisfait à quelques exceptions près
Gestion des risques	
2. Le Programme a adopté une approche officielle de gestion des risques au niveau du Programme à l'appui de l'atteinte de ses objectifs.	Satisfait à quelques exceptions près
Contrôle interne	
3. Les contrôles exercés sur les processus suivants sont conçus de sorte à atténuer les risques associés au Programme : <ul style="list-style-type: none"> • évaluation et approbation des requérants; • élaboration et exécution du plan de surveillance; • exactitude et admissibilité des demandes de remboursement des requérants. 	Satisfait à quelques exceptions près
4. Les contrôles exercés sur les processus suivants fonctionnent efficacement : <ul style="list-style-type: none"> • évaluation et approbation des requérants; • élaboration et exécution du plan de surveillance; • exactitude et admissibilité des demandes de remboursement des requérants. 	Non satisfait