Affaires indiennes et du Nord Canada

Préparé par :

Industrie Canada

Avec l'aide de :

KPMG

Vérification d'Entreprise autochtone Canada
Programme des institutions financières autochtones et Accès aux capitaux
Projet 07/04
Mars 2007

Table des matières

Page

Résumé i

Partie 1 - Introduction 1
Contexte - Institutions financières autochtones 1
Contexte – Association nationale des sociétés de financement des Autochtones 2
Objectifs du Programme des institutions financières autochtones 2

Partie 2 - Objectifs, portée, approche et critères 6
Objectifs et portée 6
Méthodologie 6
Critères de la vérification 8

Partie 3 - Constatations de la vérification 9
Pratiques et cadre de contrôle de la gestion 9
Contrôles internes concernant la sélection, l'approbation et le paiement des projets . . . 13
Suivi des activités de la conformité des bénéficiaires 18

Appendices
Appendice 1 - Critères de vérification 23

Annexe
Plan d'action

Résumé

La vérification du Programme des institutions financières autochtones d'Entreprise autochtone Canada (EAC) visait à fournir une évaluation indépendante et objective des éléments suivants : la pertinence du cadre et des pratiques de contrôle de gestion d'EAC, y compris ses pratiques et stratégies en matière de gestion du risque et l'information utilisée pour la prise de décisions et la publication de rapports; la pertinence des contrôles internes concernant la sélection, l'approbation et le paiement des projets; la pertinence des efforts déployés par la direction pour assurer le suivi des activités des bénéficiaires et déterminer la conformité de ces dernières, y compris les vérifications des bénéficiaires de contributions. La vérification s'est limitée aux composantes institutions financières autochtones (IFA) et Accès aux capitaux (AAC) du programme. Elle a porté surtout sur les pratiques de gestion et les accords de contribution en vigueur entre avril 2004 et décembre 2005. Les résultats de la vérification sont destinés à la direction d'EAC qui s'en servira pour améliorer les pratiques, les contrôles, les procédures et les processus actuels de gestion dans les composantes du programme que sont les IFA et l'AAC.

Contexte

Entreprise autochtone Canada (EAC) est un programme d'Industrie Canada dont l'objectif est de favoriser l'expansion des activités commerciales comme moyen, pour tous les peuples autochtones, d'atteindre l'autonomie économique. Le programme a été transféré d'Industrie Canada aux Affaires Indiennes et du Nord Canada le 1 décembre 2006. Industrie Canada, de concert avec les dirigeants autochtones, a créé la composante institutions financières autochtones dans les années 1980 et 1990. L'objectif était d'offrir des services de prêts aux clients autochtones vivant dans les régions éloignées, rurales et urbaines de tout le pays, services qui, en général, n'étaient pas offerts par les institutions financières conventionnelles étant donné le risque élevé que comportaient ces prêts. En 1996, un groupe d'institutions financières autochtones a créé l'Association nationale des sociétés de financement des Autochtones (ANSFA) dans le but de servir de source principale pour l'élaboration et la diffusion des produits et des services à son réseau de membres d'IFA. Voici un résumé des composantes qui ont fait l'objet de la vérification :

- ***Institutions financières autochtones (IFA)*** – Grâce à des accords de contribution avec certaines IFA, le programme offre de l'aide financière pour appuyer les activités de ces dernières, la réalisation d'études et de plans de marché ainsi que l'établissement et le fonctionnement d'une association nationale de coordination.

- ***Accès aux capitaux (AAC)*** – Cette composante offre de l'aide pour renforcer le réseau d'institutions prêteuses axées sur le développement et contrôlées par un réseau d'Autochtones à l'aide d'ententes de financement avec l'Association nationale des sociétés de financement des Autochtones dans le but d'offrir des services de soutien aux IFA, d'assurer le suivi de leurs activités, d'offrir un taux d'intérêt moindre sur les prêts obtenus des principaux prêteurs, d'établir ou d'accroître les prêts existants et d'offrir de la formation et du soutien aux IFA.

La composante AAC du programme est exécutée par le personnel et la direction d'EAC à l'Administration centrale, alors que l'exécution de la composante SFA a été mise en service au niveau local au cours de l'exercice financier 2003-2004 et son fonctionnement est maintenant assuré directement par les agents sur le terrain et les agents de développement qui travaillent dans sept bureaux régionaux.

Conclusions et principales constatations

Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'Entreprise autochtone Canada a conçu et mis en œuvre des volets importants d'un cadre de contrôle de gestion, y compris des pratiques exemplaires et des contrôles internes connexes, pour mieux faire respecter la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor de même que les politiques et procédures pertinentes d'EAC. Depuis que la responsabilité de la composante Sociétés de financement des Autochtones a été confiée aux régions il y a trois ans, la direction d'EAC s'est concentrée sur le renforcement de nombreux éléments majeurs de son cadre de contrôle de gestion, y compris la mise en œuvre d'un régime de suivi amélioré et plus rigoureux, le resserrement du contenu des ententes de contribution avec EAC et les IFA, ainsi que l'amélioration de la qualité des rapports qui sont présentés selon les calendriers établis. Il faut souligner le succès de la création des postes d'agents de développement institutionnel qui se consacrent à l'exécution du programme des IFA dans leurs trois plus importants bureaux régionaux.

Les vérificateurs ont relevé quelques possibilités d'améliorer et de renforcer les pratiques et les contrôles internes existants d'EAC. On en trouvera un résumé ci-dessous établi en fonction de chaque objectif de vérification.

Cadre de contrôle de gestion

Au cours des dernières années, la direction d'EAC a confié la responsabilité de l'exécution du volet des IFA à des représentants régionaux. Parallèlement à l'adoption de ce nouveau modèle plus décentralisé, EAC a modifié certains aspects de sa structure organisationnelle et de ses procédures pour renforcer l'exécution de la composante des IFA. Les vérificateurs ont également soulevé diverses possibilités d'améliorer le cadre actuel de contrôle de gestion d'EAC.

Actuellement, on note une compréhension différente de la vision et des attentes en matière de rendement du programme des IFA d'une région à l'autre. Il y a également une utilisation inégale des outils d'évaluation des risques d'EAC, et il ne semble pas y avoir de mécanisme officiel pour déterminer et gérer les risques que posent les composantes des IFA et d'AAC dans leur ensemble. Enfin, la qualité des données sur le rendement et autres renseignements reçus sur certaines IFA varie. Pour corriger ces problèmes, nous recommandons qu'EAC améliore son cadre de responsabilisation et de contrôle de gestion en prenant les mesures suivantes : mettre en place et faire connaître une vision claire du programme et des objectifs de rendement appropriés à court, moyen et long terme; établir un outil d'évaluation du risque des projets bien adapté aux programmes des IFA et de l'AAC; améliorer le contenu des rapports sur les risques et le rendement du programme dans son ensemble; songer à réviser l'accord de contribution pour exiger des rapports plus normalisés sur les principaux résultats financiers obtenus.

Des différences ont été signalées dans la charge de travail et dans l'engagement à l'égard de la composante des IFA entre les bureaux qui comptent des agents spécialisés dans le développement institutionnel et ceux qui n'en ont pas. Cette situation pourrait être la cause des divergences dans la perception des rôles et des responsabilités concernant le programme des IFA, et des écarts dans la capacité d'exécuter le programme. Nous recommandons qu'EAC réexamine et précise les rôles et les responsabilités de l'agent de programme et du gestionnaire, et qu'elle prévoit la création d'un poste d'agent spécialisé de développement institutionnel pour les provinces des Prairies. Nous recommandons également de donner une formation spécialisée sur l'analyse des états financiers, sur les mesures de suivi et sur d'autres grandes activités de la composante des IFA et qu'elle soit offerte aux agents responsables de l'exécution du programme.

Contrôles internes

Même si les critères régissant le paiement des demandes ou des avances de fonds sont clairement décrits dans les accords de contribution des bénéficiaires, et qu'ils reflètent les lignes directrices incluses dans la *Politique sur les paiements de transfert*, la qualité des documents justificatifs fournis pour appuyer ces paiements présente certaines incohérences. Nous recommandons que la direction d'EAC insiste sur la nécessité de fournir les documents appropriés pour justifier les avances et les réclamations.

Nous avons également relevé un manque d'uniformité dans la présentation et le contenu des dossiers de projet, entre les régions et selon les types de projet. En général, les dossiers ne contenaient pas toute l'information nécessaire et manquaient de clarté dans la description des problèmes et leur règlement avec les bénéficiaires. Nous recommandons que le contenu et la présentation des dossiers de projet soient plus clairement définis et transmis aux employés d'EAC.

Suivi

Les modalités régissant la tenue des vérifications de conformité et de suivi des bénéficiaires du programme des IFA ne précise pas exactement le niveau d'assurance escompté et ne mentionne aucune norme précise pour la vérification. Ainsi, l'ampleur, les observations et le contenu des rapports de conformité des bénéficiaires examinés durant la vérification variaient considérablement et, dans certains cas, les rapports n'évaluaient pas dans quelle mesure le bénéficiaire respectait son entente de contribution. Toutes ces variables minent considérablement l'utilité de ces rapports. Nous recommandons qu'EAC révise les modalités des vérifications de conformité des bénéficiaires afin de préciser le niveau d'assurance et les normes régissant ces vérifications. On devrait également normaliser une approche axée sur les risques pour orienter plus facilement les prochaines activités de suivi.

Même s'il y a actuellement différentes méthodes en vigueur pour mener les activités de suivi des bénéficiaires, il n'y a pas suffisamment d'information claire ou détaillée sur ces activités. Cette situation pourrait compromettre l'enregistrement de l'évolution du projet ou du portefeuille du bénéficiaire, et nuire à l'établissement des problèmes et empêcher de savoir où on en est rendu dans la recherche d'une solution. Nous recommandons de revoir les normes régissant la documentation des dossiers pour exiger un niveau approprié et spécifique de documentation pour enregistrer les activités de suivi, comme la signature des rapports d'activité des bénéficiaires, et la rédaction de commentaires de l'agent d'EAC sur les rapports reçus et sur les réunions auxquelles il aura assisté.

Partie 1 - Introduction

Entreprise autochtone Canada (EAC) est un programme d'Industrie Canada dont le but est de favoriser l'expansion des activités commerciales pour permettre à tous les peuples autochtones d'atteindre l'autonomie économique. Grâce à la prestation de fonds, de soutien et d'information aux entreprises, EAC facilite la création, la compétitivité et le succès des entreprises autochtones sur les marchés canadiens et mondiaux. Les programmes d'EAC sont exécutés dans le cadre du Programme de développement des entreprises autochtones qui inclut trois composantes : Développement des entreprises autochtones, institutions financières autochtones (IFA) et Accès aux capitaux (AAC). La présente vérification interne est circonscrite aux composantes IFA et AAC.

Contexte - Institutions financières autochtones (IFA)

Industrie Canada, de concert avec des dirigeants autochtones, a créé les Sociétés de financement des Autochtones dans les années 1980 et 1990 dans le but d'améliorer la conception et l'exécution des programmes en accordant un meilleur contrôle aux Autochtones. Au départ, un réseau de 35 SFA a été mis sur pied pour offrir des prêts au développement aux entreprises autochtones qui ont de la difficulté à obtenir des capitaux. Aujourd'hui, les IFA sont constituées de Sociétés de financement des autochtones (SFA) et de Sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones (SADCA).

Les SFA ont été établies à titre d'entités non gouvernementales, administrées et contrôlées par les Autochtones pour offrir des prêts, des garanties de prêt et des services connexes à ce marché dans leurs collectivités locales. De façon générale, les SFA sont au service des entreprises et des communautés des Premières nations, des Métis et des Indiens non inscrits, ainsi que de secteurs comme l'agriculture, les pêches, l'énergie, etc. À ce titre, les SFA offrent toute une gamme de services dans divers endroits, souvent éloignés. Les SADCA sont des institutions locales axées sur la collectivité qui ont en général de plus petits portefeuilles de prêts que les SFA. Les SFA devaient devenir autonomes alors que les SADCA ont été conçues pour recevoir des subventions de fonctionnement annuelles et des augmentations précises de capitaux de placement.

Il y a actuellement 59 IFA en activité. Elles offrent des services de financement aux clients autochtones vivant dans les régions éloignées, rurales et urbaines de tout le pays qui, en général, n'obtiendraient pas les services des institutions financières conventionnelles étant donné le risque que ces prêts comportent.

Contexte – Association nationale des sociétés de financement des Autochtones

En 1996, l'Association nationale des sociétés de financement des Autochtones (ANSFA) a été créée par un groupe d'IFA. L'objectif de l'Association est de servir de source centrale de création et de diffusion de produits et de services à son réseau de membres des IFA. Depuis 1999, EAC et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) travaillent en partenariat avec l'Association pour améliorer sa capacité d'offrir des programmes et des services à un réseau de 59. IFA à l'aide d'accords de contribution conclus avec les deux ministères. Depuis sa création, EAC a conclu 18 accords de contribution avec l'ANSFA. La majorité des ententes individuelles visent à couvrir les coûts d'exploitation et les coûts des projets de l'Association concernant la création de produits et de services nouveaux destinés à la communauté des IFA.

Au cours de l'exercice financier 2005, le MAINC et EAC ont accordé à l'Association un total combiné de 1,4 million de dollars de crédits d'exploitation. Cependant, la majorité des crédits accordés à l'Association (environ 25 millions de dollars) l'ont été pour appuyer directement l'établissement et l'application des fonds d'accès aux capitaux qui sont accordés aux IFA par l'entremise de l'ANSFA.

Objectifs du Programme des institutions financières autochtones (IFA)

Entreprises Autochtones Canada (EAC) appuie les IFA à l'aide des deux composantes décrites ci-dessous.

Programme des institutions financières autochtones (IFA)

Le programme des IFA accorde une aide financière pour aider les Sociétés de financement des Autochtones à faire profiter les Autochtones d'avantages économiques. Le programme est appliqué aux IFA admissibles directement par les agents de développement institutionnel sur le terrain et par les agents de développement travaillant dans sept bureaux régionaux. Les activités sont les suivantes : a) établir, élargir ou diversifier le fonctionnement d'une IFA; b) mener des études de faisabilité, de planification opérationnelle et d'évaluation des marchés; mener des activités de marketing connexes comme des négociations, des collectes de renseignements et des études de diagnostic, des consultations, notamment; s'établir et faire fonctionner une association nationale (l'Association nationale des sociétés de financement des Autochtones – ANSFA) chargée de coordonner les activités des institutions financières autochtones (IFA). Les coûts admissibles au financement du programme des IFA incluent les dépenses concernant la prestation de services de soutien pour les plans et les études des entreprises admissibles, les conférences et les réunions des IFA, les examens diagnostiques, le financement complémentaire et, dans certains cas, le financement de fonctionnement.

Le programme des IFA renferme également l'Initiative pour les jeunes entrepreneurs autochtones (IJEA) et l'initiative des agents de soutien aux entreprises (ASE). L'IJEA est un programme assuré par les IFA à l'aide du financement provenant d'EAC pour faciliter l'accès des jeunes Autochtones aux services de financement et de soutien dans le but d'établir une entreprise. Grâce au programme d'ASE, un financement est accordé aux SFA pour couvrir les coûts d'un poste d'agent de service aux entreprises chargé d'aider la SFA dans diverses activités au sein de l'organisation, y compris la prestation de services commerciaux (planification, développement et financement), des ateliers de formation sur les entreprises, les services après vente et le mentorat, ainsi que des activités de développement de marchés.

En 2004, la responsabilité du programme des IFA a été confiée aux bureaux régionaux. Depuis la fin des années 1990, cette responsabilité était centralisée à l'Administration centrale d'EAC. Cette décision de transférer les dossiers du programme des SFA au niveau régional vise à améliorer les relations entre les agents régionaux et les SFA partenaires, à diminuer le personnel et les ressources nécessaires pour les activités des SFA, à réduire les coûts et à mieux intégrer l'exécution du programme des SFA à la structure existante d'EAC.

Programme d'Accès aux capitaux (AAC)

La composante du programme AAC offre de l'aide pour renforcer le réseau d'établissements de prêts de développement contrôlés par les Autochtones. Les activités sont les suivantes : a)appuyer les entités qui offrent des services commerciaux et financiers aux IFA; b) assurer le suivi de ces dernières; c) accorder un rabais sur le taux d'intérêt pour les prêts obtenus des principaux prêteurs; d) établir les prêts ou élargir la portée des prêts existants; e) offrir de la formation et du soutien aux IFA. Ce programme a d'abord été approuvé en octobre 1999 dans le cadre d'une initiative nationale quinquennale. En mars 2003, le programme a été prolongé jusqu'au mois de mars 2005 pour être ensuite renouvelé jusqu'au 31 mars 2008. Le programme AAC est géré à partir du bureau national d'EAC à Ottawa et exécuté dans le cadre d'accords de financement avec l'ANSFA et la Fiducie Peace Hills.

Principaux facteurs de risque

Durant la planification de la vérification, des entrevues ont été menées avec des représentants des secteurs du programme IFA et AAC et avec des représentants des cadres supérieurs d'EAC. Au cours de ces entrevues, on a repéré et validé des risques importants que courait le programme et on en a informé les cadres supérieurs. Il est important de noter que les éléments suivants représentent des risques *potentiels* pour lesquels on peut ou non mettre en place des stratégies d'atténuation et des contrôles de gestion.

Programme des institutions financières autochtones (IFA)

- ***Capacité d'exécuter le programme*** – Les agents de développement institutionnel n'ont peut-être pas les compétences ou la capacité requises pour évaluer et surveiller adéquatement les accords de contribution des IFA, et l'exécution du programme de ces dernières pourrait ne pas être effectuée de façon uniforme dans tout le pays.

- ***Priorités concernant le programme et son exécution*** – Il se peut que des priorités contradictoires découlent du fait que les agents et les gestionnaires, dans les régions qui n'ont pas le personnel spécialisé nécessaire pour s'occuper du programme des IFA, n'aient pas suffisamment de temps, de formation et d'intérêt pour bien gérer le programme.

- ***Efficacité du programme*** – L'un des principaux risques que l'on trouve dans ce secteur est la gestion et la stabilité financières des IFA ainsi que la capacité du programme des IFA de bien gérer les coûts et d'obtenir le soutien nécessaire pour les établissements de prêts de développement. Le programme des IFA a d'abord été calqué sur un modèle de taux d'intérêt élevés, qui ne s'applique guère compte tenu des faibles taux d'intérêt que le pays a connus au cours des dernières années, d'où l'augmentation du risque de perte. En outre, certaines IFA peuvent avoir accès moins facilement aux programmes offerts par d'autres ministères et organismes à cause de leur situation géographique et vu le genre de programmes et de services offerts dans leurs provinces ou territoires. Cela pourrait aussi exacerber le problème de l'efficacité et de l'exécution du programme des IFA.

- ***Qualité des données financières des IFA*** – Certaines IFA n'utilisent peut-être pas les politiques et les procédures de façon uniforme, ce qui peut créer des difficultés pour évaluer le caractère raisonnable des résultats financiers des SFA de même que pour comparer leur rendement.

Programme d'Accès aux capitaux (AAC)

- ***Priorités concernant le programme et son exécution*** – Le financement accordé à l'ANSFA peut être lié à des secteurs que n'englobe pas son mandat initial, ce qui pourrait accroître le risque que des objectifs ou des stratégies contradictoires restreignent les possibilités de l'ANSFA de se concentrer sur la prestation de services de soutien essentiels aux IFA.

- ***Prestation par un tiers*** – En tant que tiers fournisseur, l'ANSFA peut faillir aux objectifs d'EAC, offrir un service inférieur aux normes établies ou avoir un fonctionnement inefficace (p. ex., en raison de structures de gouvernance ou de responsabilisation faibles ou inappropriées).

- ***Renseignements pour fins de décisions*** – Les renseignements fournis par l'ANSFA pourraient ne pas être suffisants (p. ex., pas assez pertinents, complets ou exacts) pour appuyer le processus décisionnel de la direction d'EAC.

Généralités

- ***Suivi*** – Des activités de suivi insuffisantes pourraient empêcher de bien évaluer et préciser, dans des rapports, les résultats et les incidences à long terme des programmes des IFA et d'AAC.

- ***Gestion des risques*** – Les pratiques et les processus de gestion des risques pourraient ne pas suffisamment tenir compte des changements dans le profil de risque d'EAC, à cause de son entente de tiers fournisseur avec l'ANSFA ou avec des IFA bénéficiaires, minant ainsi la capacité d'EAC d'apporter les changements nécessaires à l'exécution des programmes en temps opportun.

- ***Conformité avec les politiques et procédures pertinentes*** – On pourrait utiliser le financement pour des fins non prévues, ou il pourrait ne pas être accordé en conformité avec les exigences des programmes et du Conseil du Trésor.

Partie 2 - Objectifs, portée, approche et critères

Objectifs et portée

La vérification des composantes IFA et AAC vise à fournir une évaluation indépendante et objective des éléments suivants :

- efficacité du cadre des pratiques et du contrôle de gestion d'EAC, y compris ses stratégies et pratiques en matière de gestion des risques et l'information utilisée pour la prise de décisions et la production de rapports, en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité des pratiques de contrôle de gestion eu égard aux ententes d'exécution avec un tiers et aux activités de suivi;

- efficacité des contrôles internes liés à la sélection, à l'approbation et au paiement des projets;

- efficacité des efforts de la direction pour assurer le suivi des activités des bénéficiaires et déterminer la conformité par ces derniers, y compris les vérifications entreprises auprès des bénéficiaires de contributions.

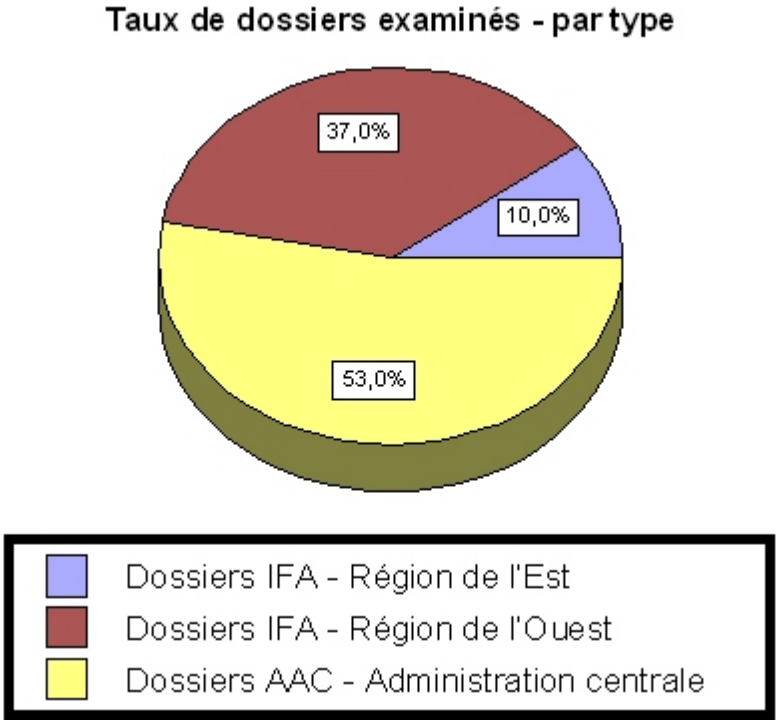
Durant notre vérification, nous avons examiné la disponibilité de données de gestion opportunes, pertinentes et fiables (financières et non financières), le respect des pouvoirs pertinents et des procédures et politiques d'EAC, la responsabilisation concernant l'utilisation des ressources, le suivi des résultats et les rapports appropriés, le cadre de contrôle de gestion global utilisé ainsi que la gestion efficiente et efficace du risque.

La vérification a porté sur les pratiques de gestion et les accords de contribution en vigueur entre les mois d'avril 2004 et décembre 2005.

Méthodologie

La vérification a été menée en conformité avec la méthodologie détaillée dans le plan de vérification interne finalisé le 15 novembre 2005. Cette méthodologie comprenait les éléments suivants : l'examen d'un échantillon de dossiers de projet concernant les programmes des IFA et d'AAC; l'examen des documents de programme pertinents, y compris les politiques, procédures et rapports, ainsi que d'autres données utilisées pour le processus décisionnel; des entrevues avec des représentants de la direction et du personnel d'EAC tant à l'Administration centrale que dans les régions, de même qu'avec des représentants des bénéficiaires de fonds dans le cadre du programme des IFA.

L'échantillon des dossiers de projets a été établi pour fins d'examen en se basant sur notre jugement, en tenant compte du caractère pratique du financement accordé de même que pour nous assurer une représentation appropriée des représentants de tout le pays et de tous les agents. Ainsi, nous avons examiné au total 19 dossiers, soit environ 57 p. 100 de la prévision rajustée du fonds de trésorerie pour l'année 2005-2006. Notre échantillon de 19 dossiers a été réparti dans les catégories suivantes:



On trouvera plus de détails sur la composition de l'échantillon dans le tableau ci-dessous.

Catégorie d'échantillon	Nombre de dossiers	Valeur en $ Échantillon	Valeur en $ Catégorie	Portée de l'échantillon par catégorie
Dossiers IFA - Région de l'Est	5	520 898 $	1 658 980 $	31,4 %
Dossiers IFA - Région de l'Ouest	7	1 837 000 $	4 201 197 $	43,8 %
Dossiers AAC - Administration centrale	7	2 618 159 $	2 806 664 $	93,3 %

Critères de la vérification

On trouvera dans le plan de vérification mis au point en novembre 2005 les critères utilisés pour la vérification. Les critères de vérification définissent les normes en regard desquelles les pratiques de gestion d'EAC ont été évaluées. Ils ont été sélectionnés en référence aux éléments suivants : exigences législatives et réglementaires; normes, politiques et pratiques suivies par EAC et d'autres organisations du secteur public; documentation professionnelle. Plus particulièrement, nous nous sommes référés à la *Politique sur la vérification interne*, la *Politique sur les paiements de transfert*, la *Politique sur les différents modes de prestation de services*, le *Guide de vérification interne des différents modes de prestation de services* et le *Guide sur la politique de la diversification des modes de prestation des services* du Conseil du Trésor.

Les critères de vérification sont décrits à l'appendice 1 du présent rapport. Chacun d'eux a été examiné dans le cadre d'entrevues avec des représentants d'EAC et de certaines organisations bénéficiaires; de notre examen des accords de contribution et des dossiers connexes pour les organisations bénéficiaires retenues, incluses dans notre échantillon; de notre examen sur la documentation pertinente concernant les programmes et les rapports, de même qu'en faisant référence aux pratiques principales des cadres de contrôle de gestion, de la gestion du risque ainsi que de l'exécution des programmes de subvention et de contribution.

Partie 3 - Constatations de la vérification

Conformément au plan de vérification interne du 15 novembre 2005, les pratiques et les procédures de gestion au sein du programme des IFA et d'AAC ont été examinées en regard de chaque critère établi à l'appendice 1. On trouvera ci-dessous nos constatations, classées par objectif de vérification auquel elles se rapportent.

Pratiques et cadre de contrôle de la gestion

Observations :

EAC a effectué plusieurs études et examens du programme des IFA au cours des cinq dernières années pour repérer des enjeux et aider la direction à définir les stratégies futures relatives au programme. Grâce à cette information, EAC a mis au point un modèle logique qui définit les priorités à court et à long terme, les extrants et les principaux résultats escomptés. Le modèle logique est utilisé comme cadre qui oriente toute la planification opérationnelle et financière. Les objectifs de rendement décrits dans les accords de responsabilisation des bénéficiaires sont liés à certains des indicateurs primaires et secondaires tels que définis dans le modèle logique. En outre, le plan d'affaires d'EAC pour 2005-2006 fait état du rendement historique des IFA, y compris du rendement moyen sur les prêts administrés par celles-ci ainsi que des pertes sur prêts. Le plan d'affaires indique également que le financement des IFA, y compris celui du programme d'AAC, est conçu pour faciliter la capacité de fonctionnement des SFA au seuil de rentabilité ou près de celui-ci. Les cibles du programme ont été établies entre 7 et 10 p. 100 de rendement sur les prêts accordés dans le portefeuille des SFA et un ratio de perte sur prêts de 5 p. 100 compte tenu des rôles des SFA dans le domaine des prêts de développement.

Divers mécanismes sont utilisés pour continuer à repérer les changements importants dans le milieu et à mieux définir la vision du programme. Le directeur général d'EAC présente un aperçu des objectifs, des succès et des défis du programme qui se posent chaque année pour l'ANSFA. Entre autres activités dignes de mention, précisons la tenue conjointe d'une conférence entre EAC et les partenaires des SFA en Colombie-Britannique en 2004-2005 et une conférence semblable tenue en collaboration avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Ces conférences visaient à renforcer le partenariat entre les IFA et le gouvernement en repérant les enjeux et en recommandant les mesures d'intervention à prendre.

Des politiques et procédures détaillées pour les programmes des IFA et d'AAC se trouvent dans la trousse d'EAC, un inventaire intranet de documents clés accessibles à tous les employés d'EAC. La trousse fait actuellement l'objet d'une révision pour s'assurer que tous les documents pertinents touchant les programmes et les procédures qui sont affichés sur le site sont à jour. La trousse est une source d'information très importante pour les agents d'EAC.

Maintenant que les bureaux régionaux assument les responsabilités du programme des IFA depuis 2003-2004, de nouveaux postes d'agents de développement institutionnel ont été créés dans les bureaux régionaux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec. Ces agents s'occupent uniquement des IFA et des volets Autre mode de prestation des services et Exécution externe des programmes d'EAC. Dans tous les autres bureaux régionaux, les agents de développement doivent assumer les responsabilités du programme des IFA en plus de leur charge de travail concernant le Programme de développement des entreprises autochtones. Comme ils se consacrent entièrement au programme des IFA, les agents de développement institutionnel ont pu consacrer une partie importante de leur temps à effectuer des visites de suivi et des visites sur place, et à maintenir le contact avec leurs organisations respectives bénéficiaires des IFA au cours des deux dernières années. Les agents de développement institutionnel ont également formé un réseau informel qui leur permet d'échanger des idées, de discuter des enjeux et de travailler à la réalisation d'initiatives visant à renforcer les principaux outils et processus de gestion des programmes.

Enjeu n° 1 :

Possibilités de renforcer certains éléments clés du cadre de contrôle de gestion d'EAC.

Même si l'on déploie actuellement des efforts pour établir des pratiques de gestion plus rigoureuses et plus uniformes pour tous les programmes des IFA et d'AAC, plusieurs problèmes ont été décelés dans le cadre actuel de contrôle de gestion.

- Tout le monde ne comprend pas de la même façon la vision globale et les objectifs des programmes d'un bout à l'autre du pays. Bien que des rapports périodiques aient été produits sur le rendement de certaines IFA de même que sur les attentes globales à l'égard du programme, les résultats de nos entrevues indiquent que la vision et les objectifs à long terme des programmes ne sont pas bien compris par la direction et les agents régionaux.

- La compréhension n'est pas la même d'une région à l'autre en ce qui concerne les attentes à l'égard du rendement des IFA. Même si l'on a fait état de ratios de perte sur prêt et de rendement sur prêt pour le programme dans son ensemble, cela n'est pas bien compris par la direction et les agents d'EAC, d'après les résultats de nos entrevues. Beaucoup d'employés d'EAC ont indiqué ne pas être au courrant de quelque norme que ce soit en regard de laquelle le rendement des IFA peut être comparé ou évalué.

- La qualité des données sous-jacentes aux rapports et statistiques sur certaines IFA varie, ce qui empêche la direction d'effectuer des analyses significatives de la santé du réseau des SFA dans son ensemble ou de faire des comparaisons entre des IFA. Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté que de nombreuses IFA qui avaient fait état de haute performance dans leur historique, dans leur capacité de gestion et autres facteurs, avaient en réalité beaucoup surévalué leurs portefeuilles de prêts et qu'elles avaient d'autres problèmes notamment des conflits d'intérêts dans des opérations de prêts. En

outre, nous avons notamment des conflits d'intérêts dans des opérations de prêts. En outre, nous avons découvert que des IFA utilisaient des méthodes différentes pour calculer les principaux éléments des états financiers, comme les provisions pour perte sur prêt, la radiation de prêts et la méthode d'irrigation des revenus d'intérêt pour les prêts non productifs. Ainsi, on ne peut comparer facilement l'information obtenue par EAC de certaines IFA.

Pour régler ces problèmes, le cadre de contrôle de gestion du programme devrait comprendre les composantes suivantes :

- un outil d'évaluation du risque spécifique pour évaluer le risque des projets des IFA et d'AAC et qui reflète les risques particuliers et les facteurs de succès critiques au sein des IFA. Cette évaluation du risque devrait en outre orienter la nature et l'ordonnancement des activités de suivi qui devraient être menées pour chaque projet;

- un mécanisme visant à consolider officiellement l'information concernant le repérage, la mesure et l'atténuation des principaux risques auxquels font face les programmes des IFA et d'AAC dans leur ensemble, de même que les rapports pertinents, ainsi que pour assurer le suivi de l'état des principales mesures d'intervention requises pour accroître l'efficacité et l'efficience des programmes des IFA et d'AAC en fonction des risques établis;

- il faudrait songer à réviser les accords de contribution pour inclure un énoncé sur les attentes d'EAC à l'égard de la méthodologie à utiliser pour calculer les principales mesures de rendement des IFA, inclure les mauvaises créances, les provisions pour perte et les radiations de prêts, afin de permettre une meilleure comparabilité entre les IFA;

- il faudrait établir des attentes claires, à court, moyen et long terme, en ce qui concerne la vision et le rendement du programme, y compris l'élaboration et la divulgation d'indicateurs de rendement mesurables qui aident à évaluer les incidences du programme;

- il faudrait établir une stratégie officielle de communications précisant les types particuliers de rapports et de moyens à utiliser, la fréquence des communications ainsi que le public visé pour s'assurer que les employés d'EAC qui s'occupent des programmes des IFA et d'AAC comprennent l'orientation et les attentes de ces programmes. Il faudrait également songer à tenir des séances annuelles officielles au cours desquelles tous les agents et les gestionnaires participant à l'exécution des programmes d'AAC et des IFA puissent se rencontrer directement pour discuter des défis et des enjeux, des facteurs de succès et donner leur opinion sur les modifications suggérées à l'exécution des programmes qui pourraient être nécessaires pour en poursuivre l'amélioration.

Nous avons indiqué d'autres possibilités d'améliorations pour les cadres de gestion actuels du programme et les activités de suivi des bénéficiaires. Celles-ci sont discutées en détail sous la section intitulée « Suivi des activités des bénéficiaires et de la conformité ».

Recommandation

1. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait améliorer son cadre de contrôle de la gestion et de la reddition de comptes afin de mieux guider la gestion et les opérations relatives aux programmes des Institutions financières autochtones (IFA) et Tourisme autochtone Canada (TAC).

Enjeu n° 2 :

La capacité d'exécuter le programme dans tout le pays n'est pas la même partout.

Même si le rôle de l'agent de développement institutionnel est établi et que tout se passe bien dans trois bureaux régionaux, les agents de développement dans les autres bureaux régionaux ont d'autres engagements rattachés à leur charge de travail et peuvent manquer de temps pour effectuer des visites sur place et d'autres activités de suivi nécessaires pour bien exécuter le programme des IFA. En outre, les résultats de nos entrevues indiquent que la perception des rôles et des responsabilités envers l'exécution du programme des IFA est différente dans les bureaux où il n'y a pas d'agent spécialisé de développement institutionnel comme tel.

Même si on a donné à tous les gestionnaires et agents individuellement une vue d'ensemble du programme et de leurs organisations bénéficiaires respectives au moment où les responsabilités du programme ont été confiées aux régions, il n'y a actuellement aucun programme officiel de formation pour aider les employés régionaux à obtenir des compétences précises et à mieux comprendre les rôles et les responsabilités nécessaires. En général, les agents de développement ont droit à une séance d'orientation d'une semaine, mais celle-ci vise à les familiariser avec les politiques et les procédures de haut niveau qu'ils doivent respecter pour appliquer les programmes standard. La première séance nationale d'orientation sur les rôles et les responsabilités du programme des IFA a été donnée à l'été de 2005. Mises à part ces activités, aucune formation personnalisée ou spécialisée n'a été mise au point pour les employés qui doivent assumer des responsabilités relatives à l'exécution des programmes des IFA et d'AAC.

Les résultats de nos entrevues indiquent que la plupart des agents et des gestionnaires apprécieraient une formation personnalisée et additionnelle pour les agents dans les secteurs essentiels au suivi constant du rendement des IFA et d'AAC. Par exemple : une formation spécialisée sur l'analyse et l'interprétation des états financiers, le suivi et la réalisation de visites sur le terrain, l'examen des dossiers de prêts, la sensibilisation aux signaux susceptibles de provoquer des problèmes dans l'organisation bénéficiaire et d'autres éléments de formation qui sont fortement reliés aux principales compétences nécessaires dans les établissements de prêts.

Un plan officiel de formation permettant la participation des agents d'EAC aux visites sur le terrain et aux activités de suivi menées par des tierces parties constituerait un outil d'apprentissage clé pour donner une expérience directe et aider les agents à mieux utiliser leur jugement.

Pour optimaliser l'efficacité d'un plan de formation précis, on pourrait revoir les responsabilités et les rôles actuels des agents dans l'intention d'accroître le nombre d'agents spécialisés de développement institutionnel. Même si la charge actuelle de travail des IFA ne justifierait pas l'affectation d'un agent spécialisé dans chaque bureau régional, on devrait prévoir affecter un agent dans certaines régions spécifiques comme les provinces des Prairies. Compte tenu de la nature particulière et du risque plus élevé des programmes des IFA, du besoin de personnes compétentes en analyse financière et opérationnelle, et de la nécessité de consacrer une partie importante du temps aux visites sur le terrain et aux activités de suivi, un agent spécialisé pourrait beaucoup mieux jouer tous les rôles et assumer toutes les responsabilités dans l'exécution du programme.

Recommandation

2. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait réexaminer et clarifier les rôles et les responsabilités des agents et des gestionnaires de programmes afin de cerner et de combler les besoins en formation.

Contrôles internes concernant la sélection, l'approbation et le paiement des projets

Observations :

Il existe des ententes de contribution standard pour tous les programmes des IFA et d'AAC qui exigent la présentation de rapports d'activité et de rapports financiers périodiques à EAC, précisant le droit d'EAC d'effectuer une vérification annuelle de l'entente et de définir les cibles de rendement. Les demandeurs doivent présenter un plan d'affaires détaillé joint à leur demande de financement avant le renouvellement de toute entente existante. Le plan devrait décrire les activités prévues et les cibles de rendement de l'organisation pour les projets subventionnés. Toutes les demandes en vertu de l'IJEA et de l'initiative des ASE doivent être soumises à un comité de sélection national en vue d'assurer l'uniformité du processus d'approbation et de contribuer en même temps à la formation et au perfectionnement des agents.

Les critères régissant le paiement des réclamations ou des avances sont clairement décrits dans les ententes de contribution et reflètent les exigences de la *Politique sur les paiements de transfert*. Les ententes de contribution renferment également des cibles de rendement précises dans la plupart des sections sur la responsabilisation. Les cibles de rendement incluent le nombre de postes créés, le nombre d'entreprises établies, le nombre et la valeur des lignes de crédit, ainsi

que le nombre et la valeur des prêts. Les ententes de contribution plus récentes prévoient également des modèles à utiliser par l'organisation bénéficiaire lorsqu'elle fait part de son cheminement en regard des cibles de rendement établies. Les ententes de contribution contiennent également des clauses portant sur les investissements restreints et les opérations d'initié dans le but de résoudre les conflits d'intérêts potentiels. Par exemple, des ententes de contribution exigent que les prêts consentis aux agents, administrateurs et membres de comités de prêts de l'organisation bénéficiaire et de leur famille immédiate soient soumis au conseil d'administration et que le conflit, s'il y a lieu, soit consigné au procès-verbal des réunions du conseil d'administration.

Outre la production de rapports trimestriels, la plupart des accords exigent des rapports trimestriels effectués en regard des mesures spécifiques de rendement ainsi que la présentation d'états financiers annuels vérifiés. De façon générale, les agents examinent les états financiers pour y trouver des renseignements sur les portefeuilles de prêts et les radiations connexes, les mauvaises créances, des notes sur les états financiers, le caractère raisonnable des dépenses et la mention de tout élément inhabituel. Les accords de contribution plus récents prévoient des dates d'atteinte des cibles plus directes que dans les accords datant d'il y a plusieurs années. Cela reflète les efforts déployés par la direction d'EAC au cours des dernières années pour continuer d'améliorer et de renforcer ses pratiques existantes concernant les programmes des IFA et d'AAC.

Enjeu n° 3 :

Des incohérences ont été repérées dans la qualité des documents justificatifs des paiements financiers.

Nombre des dossiers sélectionnés dans notre échantillon ne contenaient pas suffisamment de documents justifiant les demandes de paiement ou d'avance. Cinq enjeux principaux dans ce domaine ont retenu notre attention :

- en général, EAC se fie beaucoup aux états financiers des organisations bénéficiaires comme principale référence pour concilier les avances et les coûts effectivement engagés. Cela est particulièrement vrai dans le cadre du programme d'AAC. Cependant, les états financiers visent à illustrer la position financière et les résultats des opérations de l'organisation dans son ensemble à un moment précis mais ils ne sont pas assez détaillés pour tirer des conclusions appropriées sur l'utilisation des crédits en conformité avec les modalités de l'accord de contribution de l'organisation bénéficiaire. En outre, les états financiers sont préparés en fonction de la comptabilité d'exercice alors que les avances et les réclamations sont basées sur les principes de la comptabilité de caisse. D'après les résultats de notre entrevue et l'examen des dossiers, les agents ne semblent vraiment pas comprendre les différences entre la comptabilité d'exercice et la comptabilité de caisse;

- les bénéficiaires des programmes d'AAC et des IFA obtiennent des avances d'EAC en fonction de la trésorerie prévue. Dans bien des cas, il n'y avait pas suffisamment de documents d'appui aux dossiers pour déterminer des éléments de coûts particuliers pour lesquels l'avance avait été demandée ou la période spécifique prévue (p. ex., plutôt que de donner le mois précis, les commentaires au dossier indiquaient que l'avance concernait un exercice financier);

- dans quelques cas, des avances ont été accordées pour une période apparemment révolue ou pour des demandes qui incluaient des coûts effectivement engagés. Il n'y avait pas suffisamment d'informations au dossier pour déterminer si cet écart dans la période correspondait à un retard dans le traitement des paiements ou s'il s'agissait d'un cas de réclamation;

- dans trois des sept dossiers d'AAC examinés, des paiements avaient été approuvés sans qu'EAC n'ait reçu les produits livrables à la date d'approbation du paiement;

- les accords de contribution conclus avec l'ANSFA, qui prévoient un financement conjoint d'EAC et du MAINC, n'exigent pas spécifiquement une vérification des bénéficiaires pour les deux programmes conjoints, bien que cela soit sous-entendu dans les lignes directrices du Conseil du Trésor. EAC peut donc difficilement déterminer si les mêmes coûts sont remboursés par les deux ministères fédéraux.

Sans documentation d'appui suffisante au dossier, il est difficile pour la direction d'EAC de s'assurer que le financement est utilisé aux fins prévues et conformément aux modalités du programme et aux lignes directrices du Conseil du Trésor. On aurait avantage à tenir des séances de formation additionnelles pour préciser les attentes de la direction d'EAC et les exigences pour le traitement des réclamations et des avances, et pour que les pratiques existantes soient plus uniformes. Cette formation devrait être appuyée par des documents et comprendre les procédures autorisant les agents à obtenir les factures justificatives appropriées, les détails du grand livre et d'autres informations pour appuyer les réclamations déposées. On devrait également coordonner les activités de paiement et de suivi avec d'autres ministères subventionnaires afin d'éviter que les organisations bénéficiaires soient remboursées pour les mêmes coûts deux fois.

Recommandation

3. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait répondre encore mieux aux besoins qu'ont les agents de recevoir et de pouvoir conserver des documents adéquats pour traiter les avances et les réclamations. Elle devrait également « rafraîchir » la formation afin de préciser les exigences du Conseil du Trésor et d'Entreprise autochtone Canada (EAC).

<u>Enjeu nº 4</u> :

Des incohérences ont été relevées dans la présentation et le contenu des dossiers de projet.

D'après notre examen d'un échantillon de dossiers de projet des programmes d'AAC et des IFA, plusieurs écarts ont été relevés dans le genre d'informations que contenaient les dossiers et dans la présentation des dossiers:

- plusieurs dossiers ne contenaient pas la documentation requise conformément aux procédures d'EAC, y compris les formulaires de sélection des propositions, l'indication de discussions ou de communications avec l'organisation bénéficiaire pour préciser des éléments de sa proposition, les évaluations environnementales ou les examens autorisés d'engagement de crédits;

- six des dix dossiers des IFA examinées contenaient une analyse de haut niveau des coûts du projet dans le Formulaire de résumé et d'autorisation du projet (« FRAP »), mais ne démontraient pas spécifiquement comment les coûts étaient admissibles et conformes aux lignes directrices et aux conditions des programmes;

- tous les projets examinés comportaient une évaluation de haut niveau sur les motifs justifiant l'acceptation du projet. Cependant, de nombreux dossiers n'indiquaient pas clairement le lien entre le projet proposé et les objectifs des programmes des IFA ou d'AAC;

- dans certains cas, la décision de recommander l'approbation du projet semblait contredire l'analyse, laquelle soulignait fortement les problèmes de capacité de gestion et de solidité financière de l'organisation bénéficiaire;

- trois dossiers de l'IJEA qui ont été examinés dans le cadre du programme des IFA ne contenaient aucun document indiquant qu'une analyse de leurs états financiers avait été effectuée, y compris le calcul et l'analyse des ratios financiers. Selon la trousse d'EAC, l'analyse des ratios doit être effectuée en fonction de l'analyse de gestion du risque. On devrait effectuer un nombre restreint d'analyses de ratio pour le programme de l'IJEA. En effet, le financement est en général considérablement moins élevé dans le cadre de ce programme que dans le cadre du programme principal des IFA, et plus ciblé en ce qui concerne l'utilisation des crédits;

- l'accord de contribution de huit dossiers examinés n'exigeait pas les mêmes conditions que les dossiers autorisés dans le FRAP. Il s'agissait surtout de différences dans les affectations de crédit annuelles pour des années précises entre l'accord et le FRAP, et d'incohérences mineures, dans les détails, dans le FRAP, pour l'initiative des ASE et l'IJEA, au sujet de la nécessité de présenter des rapports trimestriels et de respecter certaines conditions de paiement;

- trois accords de contribution pour les IFA concernant le capital et le financement relatif aux ASE n'incluaient pas de conditions concernant les retenues, et deux accords de financement des IFA ne contenaient pas de coûts admissibles bien définis;

- trois projets examinés (deux en immobilisations et un pour les ASE) contenaient des dates effectives antérieures à la signature des accords de contribution. Cela peut inciter les organisations bénéficiaires à réclamer les coûts engagés avant la date d'acceptation du projet;

- comme il a été précisé antérieurement (enjeu n° 1), l'utilisation d'évaluations du risque du projet variait. Seulement quatre sur dix des projets des IFA, et aucun projet d'AAC, indiquaient la présence d'une matrice d'évaluation du risque standard d'EAC au dossier. Même si tous les dossiers incluaient un calcul de risque pour le FRAP, 68 p. 100 des dossiers examinés ne contenaient aucune justification du niveau de risque évalué. D'autres écarts dans les évaluations des risques ont été repérés, grâce à la catégorisation des projets de plus de 250 000 $, comme étant de risque faible ou modéré, ce qui est contraire aux lignes directrices d'EAC sur l'évaluation du risque;

- dans les dossiers d'AAC, quelques cas de radiation ont été notés. La pratique courante veut que lorsque l'information doit être corrigée ou révisée, l'information initiale doit être rayée de façon à ce que le texte soit toujours visible. Cela permet de suivre une piste de vérification appropriée des décisions clés et des changements apportés aux décisions qui devraient être au dossier;

Outre les éléments ci-dessus, il a été noté également que les dossiers ne sont pas structurés de façon uniforme entre les régions, certaines d'entre elles tenant toute la documentation du projet dans un dossier, d'autres tenant des dossiers séparés pour les documents juridiques et les réclamations, et d'autres encore adoptent d'autres modifications. Peu importe la façon dont les dossiers étaient physiquement reliés, en général, la plupart étaient mal structurés en ce qui a trait à l'acheminement et à la clarté de la documentation justifiant les réclamations et les rapports. En outre, dans plusieurs cas, on a dû faire des demandes additionnelles de renseignements précis au cours de l'examen des dossiers, car la documentation nécessaire pour justifier les réclamations et d'autres activités de suivi n'a pu être trouvée dans les dossiers qui nous ont été fournis. Une documentation incohérente ou incomplète dans les dossiers peut entraver l'évaluation des progrès d'une organisation bénéficiaire et le repérage des problèmes et de leur solution. Cela devient encore plus critique lorsque les dossiers changent de main ou lorsque l'on doit régler des problèmes, si la documentation qui permettrait de reconstituer l'historique d'un bénéficiaire est déficiente.

La documentation au dossier pourrait être également améliorée par l'élaboration d'outils et de modèles spécifiques qui reflètent le caractère précis des programmes des IFA et d'AAC. Par exemple, on pourrait concevoir un modèle d'évaluation des risques des projets des IFA/AAC, qui préciserait la création de documents de justification de l'analyse des ratios des états financiers, et la mise en place d'une liste de contrôle ou d'un document d'organisation à l'avant des dossiers de projet pour servir de rappel pour les principaux éléments de documentation à fournir. Une liste de contrôle doit être également prévue pour suivre la réception des rapports d'activité exigés des organisations bénéficiaires et d'autres rapports exigés dans le cadre des contributions.

Recommandation

4. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait continuer de clarifier ses exigences en matière de documents, ce qui comprend l'élaboration d'outils et de modèles relatifs aux programmes des Institutions financières autochtones (IFA) et Tourisme autochtone Canada (TAC), et elle devrait fournir au besoin de la formation aux employés d'Entreprise autochtone Canada (EAC).

Suivi des activités de la conformité des bénéficiaires

Observations :

EAC est tenue de suivre les progrès des bénéficiaires pour s'assurer que le financement est utilisé aux fins prévues et que les objectifs sont atteints. Le suivi des programmes prend de nombreuses formes, notamment le dépôt et l'évaluation des réclamations des organisations bénéficiaires, le dépôt de rapports d'activité prévus par le bénéficiaire, de fréquentes communications entre le programme et les organisations bénéficiaires et la tenue de vérifications de conformité des bénéficiaires ainsi que des visites de suivi ou des visites sur place.

Mis à part le dépôt et l'évaluation des réclamations des bénéficiaires, il existe deux formes principales de suivi dans la composante du programme des IFA.

- ***Vérifications de conformité des bénéficiaires*** – L'ANSFA reçoit des crédits pour coordonner la tenue de vérifications de toutes les organisations bénéficiaires avec lesquelles EAC a des ententes en vertu de l'élément du programme des IFA. Des rapports de vérification de la conformité sont envoyés au gestionnaire principal du portefeuille, qui les fait ensuite parvenir au gestionnaire régional compétent et à l'agent de développement institutionnel, qui les examinent. La tenue de vérification de conformité des organisations bénéficiaires est dictée par un mandat documenté qui précise que les rapports doivent porter sur six secteurs clés de l'organisation bénéficiaire : gestion et gouvernance; approbation des crédits et processus de débours des prêts; suivi de la gestion des prêts et production de rapports; rendement financier; développement des marchés; conformité avec l'accord de contribution signé avec l'EAC.

- ***Visites sur le terrain*** – EAC effectue un suivi grâce aux visites sur le terrain menées par des tiers ou des employés de son organisation. Des lignes directrices documentées sur le suivi aident les employés d'EAC à effectuer ces visites. Les lignes directrices proposent des questions précises à poser lors de la visite et décrivent les facteurs de succès essentiels et les éléments clés qui doivent être examinés au sein de l'organisation bénéficiaire.

Auparavant, les visites sur le terrain étaient surtout menées par EAC lorsqu'une demande de financement additionnelle était présentée. Les visites sur le terrain menées au cours des dernières années ont permis de repérer plusieurs problèmes, notamment la radiation de portefeuilles de prêts additionnelles et les nombreux prêts accordés aux membres du conseil d'administration de l'organisation bénéficiaire.

L'an dernier, EAC a accru ses activités de suivi en formant le projet d'effectuer des visites au seize organisations bénéficiaires actives de SFA sur une période de deux ans. Bien que la sélection des organisations qui seront visitées durant le présent exercice financier et le suivant ne repose sur aucune méthode formelle, la direction a tenté de s'assurer que toutes les organisations présentant des problèmes soient incluses dans le calendrier de suivi pour l'exercice financier 2005-2006.

Selon l'élément de programme d'AAC, une vérification de bénéficiaire de l'ANSFA a été effectuée en février 2006 et l'ANSFA remet des rapports trimestriels sur la gestion des programmes à EAC. Ces rapports trimestriels décrivent les activités pour chaque fonds accordé par l'ANSFA, de même que des statistiques sur une vaste gamme de points de comparaison de rendement définis dans le volet responsabilisation de l'accord de contribution.

Au niveau général, les données sur le rendement du volet SFA sont recueillies et transmises au cadre supérieur d'EAC. Ces données sont surtout de nature quantitative et offrent des comparaisons avec des organisations moyennes, rentables et non rentables de SFA en fonction de certains états financiers. Ces données sur le rendement incluent également des statistiques sur les prêts, les données opérationnelles, les statistiques sur les liquidités et les provisions pour perte. Des extraits de ces données, accompagnés d'explications, sont remis tous les ans au Conseil national de développement économique des Autochtones. Ces rapports annuels donnent un aperçu et renferment certaines analyses des principaux indicateurs de rendement, y compris le pourcentage de créances douteuses, l'historique des radiations de prêts accordés et le rendement sur les prêts ainsi que les dépenses de fonctionnement en pourcentage du portefeuille de prêts brut.

<u>Enjeu n° 5</u> :

Il existe des incohérences dans la qualité, la pertinence et l'utilisation des résultats des vérifications de conformité des bénéficiaires.

Comme il a été décrit plus avant, les modalités régissant la tenue des vérifications de suivi et de conformité décrivent les éléments qui peuvent être examinés dans six catégories. On fait référence aux constatations du vérificateur et à la nécessité pour ce dernier de faire parvenir des copies du rapport à EAC, à l'ANSFA ainsi qu'à l'équipe de gestion et au conseil d'administration de l'organisation bénéficiaire. Le mandat précise également que la conformité avec l'accord de contribution doit être examinée en référence explicite à celui-ci, et par l'examen de chaque section pour s'assurer qu'il y a conformité avec l'accord. Cependant, les modalités ne renferment aucune stipulation indiquant que la conformité de la portion vérification doit être menée en regard des normes de l'Institut canadien des comptables agréés, ni des normes de vérification généralement reconnues. Ainsi, la portée et le contenu des rapports de conformité de l'organisation bénéficiaire reçus au cours des deux dernières années variaient considérablement.

Les rapports de vérification de la conformité financés par l'entremise de l'ANSFA ont souvent été reçus en retard, dans certains cas près d'un an après la fin de l'exercice financier de l'organisation bénéficiaire ou la fin de la vérification de conformité. Peu de rapports de conformité font référence au fait que la vérification a été menée selon les normes de vérification canadiennes généralement reconnues. Divers termes sont utilisés pour décrire la nature des rapports, y compris l'examen opérationnel, l'examen du suivi et la vérification de conformité. Comme tous les rapports ne donnent pas une opinion ou ne font pas référence à une vérification qui a été menée en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues au Canada, la portée des procédures exécutées et le niveau d'assurance que conféraient ces rapports variaient. En outre, la portée et la qualité des commentaires fournis dans les rapports variaient beaucoup. Dans certains cas, aucune observation précise n'a été fournie sur la conformité avec l'accord. Dans d'autres cas, certains éléments qui auraient dû être examinés, comme la conformité des paiements ou des transferts d'un compte de prêts, conformément à l'entente, n'ont pas été examinés parce que les procédures appliquées ne permettaient pas de retracer chaque paiement. EAC devrait financer directement la tenue de ces vérifications pour s'assurer une implication plus directe dans la planification et dans la réception de rapports sur les résultats de ces activités dans les meilleurs délais.

Les variations dans le niveau d'assurance, la portée et la qualité des explications, ainsi que les procédures spécifiques appliquées peuvent réduire l'utilité de ces rapports, parce qu'elles pourraient repérer des problèmes ou des cas de non-conformité au sein de l'organisation bénéficiaire. En outre, il n'y avait aucune indication que les résultats des activités de conformité et de suivi étaient consolidés et analysés par EAC pour repérer les problèmes et les secteurs communs qui justifieraient un renforcement des éléments du programme. Nous croyons que ce genre d'analyse consolidée n'a pas été formellement effectuée en raison de contraintes au niveau

des ressources. Nous comprenons en outre qu'EAC a récemment passé un marché avec une tierce partie pour consolider les résultats des vérifications de conformité et les visites sur place, et pour extrapoler les constatations tirées de ces activités de suivi auprès de toute la population de bénéficiaires.

Recommandation

5. La direction d'Entreprise Autochtones Canada (EAC) devrait améliorer son cadre de vérification axé sur les risques en le dotant officiellement d'une approche axée sur le risque, afin de guider le choix et la nature des activités de contrôle des programmes des Institutions financières autochtones (IFA) et de Tourisme autochtone Canada (TAC).

Enjeu n° 6 :

Il existe peu d'indications documentées des activités de suivi dans les dossiers de projet.

D'après notre examen de l'échantillon des dossiers des projets des IFA et d'AAC, il existe peu d'indications documentées d'activités de suivi comme l'examen des rapports d'activité des bénéficiaires et d'autres documents de justification, la résolution des problèmes repérés, les résultats de rencontres et de discussions formelles ou informelles avec les organisations bénéficiaires, y compris la présence de représentants d'EAC aux réunions du conseil d'administration de l'organisation bénéficiaire. Dans bien des cas, les rapports d'activité des bénéficiaires n'ont pas été reçus dans les délais prescrits (dans les 30 jours de la fin du trimestre et dans les 90 jours de la fin de l'exercice financier de l'organisation bénéficiaire). Dans certains cas, des copies de courriels échangés avec les bénéficiaires sont incluses dans les dossiers pour montrer qu'EAC a fait le suivi nécessaire pour recevoir l'information manquante; cependant, dans la majorité des dossiers examinés, il n'y avait pas de document sur aucune activité de suivi autre que l'information touchant les réclamations et les paiements. En outre, aucun des dossiers examinés ne contenait de preuves pour appuyer l'obligation, pour les organisations bénéficiaires, de maintenir des comptes bancaires séparés pour les fonds du projet.

Il faudrait exiger des attentes plus expressément définies et transmises en ce qui concerne la documentation officielle des principales activités de suivi dans les dossiers de projet pour s'assurer qu'un niveau approprié de documentation est fourni comme preuve d'activité de suivi, par exemple la signature des rapports d'activité des bénéficiaires, et la prestation de commentaires sur les progrès de l'organisation bénéficiaire en regard de son plan d'activité ou de ses objectifs. En plus, les discussions avec l'organisation bénéficiaire, les mesures d'intervention requises, et tout le suivi entrepris, devraient être clairement documentés et datés dans un formulaire sommaire placé au début du dossier. Cela permettrait d'établir un historique clair des discussions avec le client, des enjeux et des mesures d'intervention, et d'établir avec précision la dernière date de contact de l'agent ou du gestionnaire avec l'organisation bénéficiaire.

Recommandation

6. La direction d'Entreprise autochtone Canada devrait revoir ses lignes directrices sur les activités de contrôle et examiner ses attentes et ses normes concernant les documents requis choix et la nature des activités de contrôle des programmes IFA et TAC.

Appendice 1 - Critères de vérification

Objectif nº 1 :

Évaluation de la pertinence du cadre et des pratiques de contrôle de gestion d'EAC.

Généralité

- Il existe un mécanisme pour repérer systématiquement, évaluer et suivre les risques auxquels fait face le programme et en faire rapport.

- Les rôles et les responsabilités concernant la gestion et l'exécution du programme sont bien définis.

- Le personnel et les cadres responsables de l'exécution du programme disposent des compétences, des connaissances et des capacités requises.

- Les résultats escomptés des programmes sont précis, mesurables, et communiqués, et directement reliés aux objectifs des programmes.

- Les résultats escomptés font l'objet de suivis et de communications de façon régulière et appuient le processus décisionnel de la direction

- Les lignes directrices intégrées aux politiques et procédures du programme d'EAC sont tout à fait conformes à la *Politique sur les paiements de transfert.*

Ententes d'exécution avec un tiers

- Une analyse de rentabilisation détaillée a été effectuée pour appuyer l'exécution du programme par un tiers et comprenait des facteurs comme l'objectif, la description des services à rendre par le tiers, les enjeux touchant les ressources humaines, les hypothèses et les contraintes, ainsi que les exigences en matière de responsabilisation.

- Les accords de prestation par un tiers définissent clairement les modalités, les niveaux de services et les cibles de rendement et incluent des conséquences appropriées si le rendement n'est pas obtenu.

- Les ententes appropriées concernant le suivi constant et régulier et la production de rapports centralisés sur le rendement et les résultats effectifs du fournisseur tiers ont été établies.

Objectif n° 2 :

Evaluation de la pertinence des contrôles internes concernant la sélection, l'approbation et le paiement des projets.

Sélection du projet

- L'admissibilité des demandeurs est documentée et conforme aux exigences du programme.

- Le demandeur fait la preuve qu'il possède les connaissances et les capacités appropriées ainsi que les structures d'appui pour réaliser le projet.

- Il existe des mécanismes pour repérer et régler les conflits d'intérêts potentiels dans le processus d'approbation du financement.

Approbation du projet

- Il existe des critères d'évaluation à l'appui des objectifs du programme.

- Le projet est conforme aux critères d'évaluation et d'admissibilité du programme.

- Une personne possédant des pouvoirs délégués peut approuver ou rejeter le projet après examen du FRAP.

- Un agent responsable atteste que les fonds suffisants sont disponibles dans les crédits avant que l'entente ne soit signée en vertu de l'article 32 de la LGFP.

- Chaque décision de financement est justifiée et bien documentée pour permettre une surveillance et un examen appropriés.

- Les conditions des accords de contribution sont conformes aux conditions du programme et du FRAP et précisent clairement les résultats escomptés du projet.

- Les accords de contribution satisfont aux exigences de responsabilisation efficaces, y compris :

  - l'énoncé des objectifs;

  - une compréhension claire entre les parties quant aux extrants exigés ou aux résultats escomptés avant que le financement ne soit versé;

- des dispositions de suivi basées sur l'évaluation des risques;

- les conditions qui doivent être respectées pour recevoir les paiements.

Paiement du projet

- Les agents doivent se conformer aux contrôles financiers, y compris :

  - article 34 – il y a preuve que les conditions de rendement de l'accord ont été respectées avant que chaque paiement ne soit effectué;

  - article 33 – preuve que l'agent financier autorisé à signer était assuré que l'article 34 a été respecté avant d'autoriser le paiement.

- Les réclamations sont examinées pour en déterminer le caractère raisonnable et l'exactitude et pour voir si elles sont conformes aux modalités des ententes de contribution.

- Les avances sont bien autorisées sur le FRAP et l'accord de contribution et sont conformes aux lignes directrices du SCT.

- Il y a distinction appropriée des fonctions entre ceux qui examinent et approuvent les demandes et ceux qui approuvent les paiements.

Objectif n° 3 :

Évaluation de la pertinence des efforts de la direction pour suivre les activités et la conformité des bénéficiaires, y compris les vérifications entreprises des organisations bénéficiaires de la contribution.

- Il existe un mécanisme pour s'assurer que les modalités des accords de contribution sont respectées par l'organisation bénéficiaire. Les conséquences de la non-conformité sont définies et respectées en pratique.

- Il existe une approche axée sur les risques pour le suivi des accords de contribution qui est respectée.

- Les exigences relatives au suivi et à la vérification du cadre de vérification axé sur les risques du programme sont respectées et les problèmes repérés sont réglés dans les meilleurs délais.

- Les rapports sur les résultats du projet en regard des objectifs atteints sont pertinents et exacts.

- Les leçons apprises du suivi de rendement sont intégrées aux révisions apportées à la conception du programme.

- Des accords appropriés concernant le suivi constant et régulier et les rapports centralisés sur le rendement et les résultats sont établis.

Plan d’action

Plan d'action

Titre du projet : **Vérification d'Entreprise autochtone Canada - Programme des institutions financières autochtones et Accès aux capitaux** **Projet : 07/04**

Région ou secteur : **Développement Économique des Autochtones**

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de la mise en œuvre
1. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait améliorer son cadre de contrôle de la gestion et de la reddition de comptes afin de mieux guider la gestion et les opérations relatives aux programmes des Institutions financières autochtones (IFA) et Tourisme autochtone Canada (TAC).	EAC est doté d'un cadre de gestion et de reddition de comptes non officiel qui guide la gestion de ses programmes IFA et TAC. La trousse d'outils d'EAC présente les politiques générales relatives à ces programmes. Au besoin, EAC améliorera et officialisera ses politiques et procédures concernant le programme IFA. Plus précisément, EAC : • mettra à jour son plan de gestion des risques pour y inclure les composantes IFA et TAC du Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA), afin de mieux cerner et évaluer les risques associés au programme; • élaborera un outil d'évaluation des risques ainsi que des lignes directrices afin d'examiner précisément les projets IFA et TAC financés dans le cadre du PDEA; • améliorera le calendrier des contrôles des projets IFA et TAC auprès des bénéficiaires; • clarifiera encore plus les rôles et les responsabilités de chacune des parties engagées dans la prestation des programmes IFA et TAC; • établira un ensemble de lignes directrices claires relatives aux communications afin d'assurer une transmission efficace de l'information entre EAC et les IFA; • mettra au point des mesures du rendement du programme IFA, préparera les calendriers de déclarations connexes, et élaborera des modèles de déclaration normalisés à l'intention des IFA.	Gestionnaire, Services des programmes, Affaires ministérielles, Entreprise Autochtone Canada, Développement Économique des Autochtones	31 mars 2007 Approbation finale et traduction Premier trimestre AF 2007-2008

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de la mise en œuvre
2. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait réexaminer et clarifier les rôles et les responsabilités des agents et des gestionnaires de programmes afin de cerner et de combler les besoins en formation.	L'équipe du Bureau de la divulgation interne (BDI) a été créée à l'été 2005 afin de discuter des problèmes associés au programme IFA et à la prestation par des tierces parties, de trouver des solutions à certaines préoccupations et de cerner les besoins actuels des membres de l'équipe du BDI en matière de formation. L'équipe du BDI participe à des conférences téléphoniques trimestrielles et à des réunions ou à des séances de formation semestrielles. EAC mettra à jour les rôles et les responsabilités des membres du BDI et des gestionnaires régionaux, de même que les descriptions de travail. EAC cernera également les besoins en matière de formation. Une description de travail associée à la fonction du BDI existe depuis la création du programme Société autochtone de financement (SAF). Ces rôles et ces responsabilités se refléteront dans le cadre de contrôle de gestion (CCG) proposé. • Préciser les rôles et les responsabilités des fonctions relatives au BDI; • Examiner et, au besoin, redistribuer le nombre de membres du BDI dans les régions afin de maximiser l'utilisation des ressources; • Élaborer et fournir un programme de formation sur mesure pour les membres du BDI.	Gestionnaire, Services des programmes, Affaires ministérielles, Entreprise Autochtone Canada, Développement Économique des Autochtones	31 mars 2007

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de la mise en œuvre
3. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait répondre encore mieux aux besoins qu'ont les agents de recevoir et de pouvoir conserver des documents adéquats pour traiter les avances et les réclamations. Elle devrait également « rafraîchir » la formation afin de préciser les exigences du Conseil du Trésor et d'Entreprise autochtone Canada (EAC).	Toutes les politiques et procédures qui concernent le traitement des avances et des réclamations de paiement sont clairement décrites dans la trousse d'outils d'EAC. Les mesures suivantes seront prises : • EAC mettra à nouveau l'accent sur les lignes directrices du Conseil du Trésor et sur ses propres lignes directrices concernant les exigences relatives à la fourniture de documents pour appuyer les demandes d'avances et les réclamations; • EAC examinera les lignes directrices de sa trousse à outils afin de s'assurer qu'elles décrivent clairement et avec précision le mode de traitement et les preuves de paiement requises pour les avances et les réclamations de paiement; • l'équipe d'assurance de la qualité effectuera des examens de suivi des avances et des réclamations de paiement afin d'assurer que les lignes directrices sont respectées et que les preuves de paiement sont jointes aux dossiers; • une formation sur mesure destinée au personnel nouveau et actuel sera élaborée et donnée dans un cadre d'apprentissage continu à EAC.	Directeur, Affaires ministérielles, Entreprise Autochtone Canada, Développement Économique des Autochtones	31 décembre 2007

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de la mise en œuvre
4. La direction d'Entreprise autochtone Canada (EAC) devrait continuer de clarifier ses exigences en matière de documents, ce qui comprend l'élaboration d'outils et de modèles relatifs aux programmes des Institutions financières autochtones (IFA) et Tourisme autochtone Canada (TAC), et elle devrait fournir au besoin de la formation aux employés d'Entreprise autochtone Canada (EAC).	Actuellement, EAC est doté d'outils, de lettres-types et de formulaires qui lui permettent de fournir et d'administrer les programmes IFA et TAC, qui seront mis à jour et intégrés aux programmes IFA et TAC du CCG. En outre : • EAC élaborera les procédures et les normes relatives à un dossier « modèle » afin de s'assurer qu'un seul mode de présentation est adopté et communiqué au personnel; • des outils, modèles et formulaires adéquats seront élaborés pour le CCG afin d'assurer une uniformité dans l'administration des programmes IFA et TAC; • EAC concevra et donnera une formation sur mesure aux responsables de la prestation des programmes IFA et TAC.	Directeur, Affaires ministérielles, Entreprise Autochtone Canada, Développement Économique des Autochtones	31 décembre 2007

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de la mise en œuvre
5. La direction d'Entreprise Autochtones Canada (EAC) devrait améliorer son cadre de vérification axé sur les risques en le dotant officiellement d'une approche axée sur le risque, afin de guider le choix et la nature des activités de contrôle des programmes des Institutions financières autochtones (IFA) et de Tourisme autochtone Canada (TAC).	EAC effectue des examens de conformité et des vérifications financières relativement à toutes les IFA encore engagées aux termes d'un contrat dans le cadre du programme. Cette activité a été menée dans le passé par l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF). Afin d'assurer une plus grande uniformité dans les échéanciers et la qualité de déclarations, EAC devra : • améliorer les modalité du contrôle et des examens de conformité des IFA pendant la période de contrôle; • indiquer explicitement que les vérifications faites auprès des bénéficiaires doivent être conformes aux sections 5100, 5805 et 9100 du Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. Ces sections guident les vérificateurs lorsqu'ils doivent exprimer une opinion sur l'information financière examinée; • se servir d'une approche axée sur le risque pour contrôler et garantir la conformité des IFA, conformément à la recommandation no°1 susmentionnée.	Gestionnaire, Services des programmes, Affaires ministérielles, Entreprise Autochtone Canada, Développement Économique des Autochtones	31 décembre 2007

Plan d'action

Titre du projet : **Vérification d'Entreprise autochtone Canada - Programme des institutions financières autochtones et Accès aux capitaux** **Projet : 07/04**

Région ou secteur : **Développement Économique des Autochtones**

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de la mise en œuvre
6. La direction d'Entreprise autochtone Canada devrait revoir ses lignes directrices sur les activités de contrôle et examiner ses attentes et ses normes concernant les documents requis choix et la nature des activités de contrôle des programmes IFA et TAC.	Actuellement, EAC est doté d'un certain nombre de mesures lui permettant de contrôler le rendement des IFA et de TAC. On compte parmi ces mesures des contacts trimestriels avec des IFA qui appuient l'Initiative pour les jeunes entrepreneurs autochtones (IJEA) et les agents de soutien des activités. Les communications avec les bénéficiaires devraient être notées dans les dossiers. Á cette fin, EAC: • déterminera en bonne et due forme ses attentes concernant les documents requis associés aux principales activité de contrôle dans les dossiers de projets (p. ex., approbation des rapports d'activité des bénéficiaires et commentaires sur les progrès accomplis en ce qui a trait aux plans d'affaires ou aux objectifs de bénéficiaires), et EAC communiquera ces attentes. De même, les discussions avec les bénéficiaires, les actions requises et les suivis devraient être clairement documentés et datés dans un récapitulatif au début du dossier.	Gestionnaire, Services des programmes, Affaires ministérielles, Entreprise Autochtone Canada, Développement Économique des Autochtones	31 décembre 2007