



VÉRIFICATION DU FONDS STRATÉGIQUE POUR L'INNOVATION

RAPPORT

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION ET DE L'ÉVALUATION — MARS 2021

Recommandé pour approbation du sous-ministre par le
Comité ministériel de vérification le 11 mars 2021.

Approuvé par le sous-ministre le 19 mars 2021.

La présente publication est accessible en ligne à l'adresse https://www.ic.gc.ca/eic/site/ae-ve.nsf/fra/h_03931.html

Pour obtenir un exemplaire de cette publication ou la demander dans un média substitut (p. ex., braille, gros caractères, etc.), veuillez remplir le formulaire de demande à l'adresse <https://www.ic.gc.ca/eic/site/iccat.nsf/frm-fra/EABV-9E9HE7> ou communiquer avec le :

Centre de services Web
Innovation, Sciences et Développement
économique Canada
Édifice C.D. Howe
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Canada

Téléphone (sans frais au Canada) : 1 800-328-6189
Téléphone (Ottawa) : 613 954-5031
ATS (pour les malentendants) : 1 866-694-8389
Heures d'ouverture : de 8 h 30 à 17 h (heure de l'Est)
Courriel : info@ic.gc.ca

Autorisation de reproduire

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'ISDE soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle de l'information reproduite ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Innovation, Sciences et Développement économique Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir la permission de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez remplir la Demande d'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne à www.ic.gc.ca/Demandes de droit d'auteur ou communiquer avec le Centre de services Web aux coordonnées ci-dessus.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, (insérez l'année de publication).

Cat. No. lu4-399/2021F-PDF

ISBN 978-0-660-38312-5

Also offered in English under the title *Audit of the Strategic Innovation Fund*.



TABLE DES MATIÈRES

1.0 RÉSUMÉ.....	1
1.1 INTRODUCTION.....	1
1.2 CONTEXTE DE LA VÉRIFICATION.....	1
1.3 APERÇU DES RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION.....	2
1.4 OPINION ET CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION.....	3
1.5 RÉPONSE DE LA DIRECTION	3
1.6 ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ	3
2.0 CONTEXTE	4
2.1 APERÇU DU FONDS STRATÉGIQUE POUR L'INNOVATION.....	4
2.2 MISSIONS DE VÉRIFICATION ANTÉRIEURES	5
3.0 À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	7
3.1 OBJECTIF, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION	7
4.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
4.1 INTRODUCTION.....	9
4.2 GOUVERNANCE ET SURVEILLANCE	9
4.3 RÉCEPTION ET ÉVALUATION INITIALES	10
4.4 PROCESSUS DE SÉLECTION DE PROJETS.....	11
4.5 GESTION DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT.....	12
4.6 GESTION DE L'INFORMATION	13
4.7 PROCESSUS DE REMBOURSEMENT.....	14
4.8 PROCESSUS DE RECOUVREMENT.....	15
4.9 GESTION DES RISQUES	16
4.10 AVANCEMENT ET PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	18
4.11 RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	19
5.0 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	20
Annexe A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....	21

LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT RAPPORT

RARP	Rapport annuel sur les retombées au chapitre du rendement
DGVE	Direction générale de la vérification et de l'évaluation
EC	Entente de contribution
CSIE	Comité de supervision de l'investissement et de l'expérimentation
CSI	Comité de surveillance des investissements
CRI	Comité des ressources d'investissement
CVO	Comité de vérification des opérations
CGO	Comité de gestion des opérations
DRR	Direction des remboursements et des recouvrements
ISAD	Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense
FSI	Fonds stratégique pour l'innovation
DI	Déclaration d'intérêt



1.0 RÉSUMÉ

1.1 INTRODUCTION

Le Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) est une initiative clé du Plan pour l'innovation et les compétences et a été annoncé en 2017 comme étant un fonds de subventions et de contributions de 1,26 milliard de dollars qui vise à soutenir l'innovation dans tous les secteurs de l'économie canadienne. L'objectif du programme est de stimuler l'innovation en finançant des projets qui procureront des avantages au Canada selon trois paramètres : l'économie, l'innovation et les avantages pour le public.

Dans l'énoncé économique de l'automne 2018, un montant supplémentaire de 800 millions de dollars sur cinq ans a été ajouté au financement du programme du FSI. Grâce à son financement, le FSI vise à transformer les secteurs clés et les chaînes d'approvisionnement pour atteindre une croissance plus saine à long terme et créer de nouveaux emplois bien rémunérés partout au Canada.

Le programme regroupe les programmes d'innovation existants qui sont axés sur les industries aérospatiale et automobile en un fonds d'innovation rationalisé qui est maintenant élargi pour soutenir les secteurs à forte croissance comme les technologies propres, les technologies de l'information et des communications ainsi que l'agroalimentaire. La transition vers un programme à guichet unique vise à simplifier les processus d'application, à accélérer le traitement et, de manière générale, à être plus réactif et plus orienté vers les résultats.

Le programme comporte cinq volets d'activités distincts conçus pour couvrir tous les secteurs de l'économie et regrouper les programmes précédents. Les volets 1 à 3 ciblent les entreprises à but lucratif en finançant directement les bénéficiaires, alors que les volets 4 et 5 ciblent les projets qui comptent de multiples participants et visent à financer des partenariats de divers types d'organisations.

En date du 3 septembre 2019, 64 projets avaient été annoncés dans le cadre du programme du FSI, totalisant un engagement de 2 milliards de dollars. En plus de financer de nouveaux projets, le FSI détient les portefeuilles de sept anciens programmes pour un total de 163 projets lancés antérieurement et évalués à 5,2 milliards de dollars en contributions totales. Parmi ces projets, 139 d'entre eux sont à l'étape des remboursements et des avantages.

1.2 CONTEXTE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification était de garantir que le Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) fonctionne de manière adéquate et efficace.

La portée de la vérification reposait principalement sur les activités et les processus prévus aux volets 1 à 3 du programme du FSI et de ses anciens programmes effectués entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2019, y compris :

- la gouvernance et la surveillance;
- la gestion des risques;
- les ententes de contribution;
- les processus de demandes de remboursement;
- le suivi et les rapports.

1.3 APERÇU DES RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Points forts

Le programme du FSI a mis sur pied des comités clés de surveillance pour soutenir la sélection et la gestion des projets. Ces comités assurent une fonction efficace de surveillance et de remise en question tout au long des différentes étapes du programme, lesquelles sont étayées par des comptes rendus de décision consignés.

Le FSI a établi sa propre gouvernance, ses processus d'évaluation de projets et ses systèmes d'évaluation du rendement afin de gérer le programme et les différents volets. Le processus de sélection des projets et d'évaluation des déclarations d'intérêt (DI) du programme s'appuie sur des critères d'évaluation définis se rapportant aux objectifs du programme, ce qui se traduit par un processus de sélection transparent et bien soutenu. Les processus de demandes de remboursement du FSI sont clairement définis et comprennent des contrôles efficaces et fonctionnels soutenus par des outils de vérification et d'approbation.

Pour les projets qui en sont aux dernières étapes du cycle de vie du programme, il existe des processus de remboursement définis qui sont appliqués de manière cohérente. Les calendriers de remboursement sont conservés dans une base de données centralisée, et les communications avec les bénéficiaires sont consignées et conservées dans un fichier GCdocs centralisé.

Le programme surveille et mesure régulièrement le rendement du programme et des projets. En ce qui concerne le rendement du programme, les renseignements généraux sur les projets sont regroupés et compilés annuellement dans un rapport. Le rendement du programme et les engagements en matière d'avantages sont suivis et évalués lors de chaque demande de réclamation. Des mesures correctives sont appliquées lorsque nécessaire.

Points à améliorer

Quelques possibilités d'amélioration ont été définies dans le cadre de la vérification. Les directives relatives à l'utilisation des outils de vérification des factures et d'évaluation de la progression des demandes de remboursement pourraient être améliorées afin d'assurer une uniformité dans l'exécution et la consignation de l'évaluation des demandes.

Les pratiques en matière de gestion des risques pourraient être élargies pour inclure des renseignements provenant des activités des projets, comme les demandes de remboursement et les remboursements, pour garantir que les risques sont définis, évalués et traités à toutes les étapes du cycle de vie du programme.

1.4 OPINION ET CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION

Le Fonds stratégique pour l'innovation a établi un cadre général de contrôle de gestion qui intègre des processus de gouvernance solides, des processus d'évaluation transparents et documentés ainsi que des contrôles efficaces pour la vérification des demandes de remboursement et le suivi du programme. Il serait possible de renforcer davantage la gestion des demandes de remboursement ainsi que les pratiques en matière de gestion des risques.

1.5 RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction accepte les constatations énoncées dans le présent rapport et prendra des mesures pour donner suite à toutes les recommandations d'ici juillet 2021.

1.6 ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

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

Denis Martel
Dirigeant principal de la vérification
Innovation, Sciences et Développement économique Canada

2.0 CONTEXTE

2.1 APERÇU DU FONDS STRATÉGIQUE POUR L'INNOVATION

Contexte de l'entité

Le Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) est une initiative clé du Plan pour l'innovation et les compétences et a été annoncé en 2017 comme étant un fonds de subventions et de contributions de 1,26 milliard de dollars qui vise à soutenir l'innovation dans tous les secteurs de l'économie canadienne.

Le FSI regroupe les programmes d'innovation existants, qui étaient axés sur les industries aérospatiale et automobile, en un fonds d'innovation rationalisé maintenant élargi pour soutenir les secteurs à forte croissance, comme les technologies propres, les technologies de l'information et des communications ainsi que l'agroalimentaire.

Cinq volets d'activités distincts sont utilisés, dans le cadre du programme, pour soutenir tous les secteurs de l'économie et consolider les programmes précédents :

- Volet 1 : soutenir la recherche et le développement
- Volet 2 : faciliter la croissance
- Volet 3 : attirer des investissements
- Volet 4 : relever de grands défis d'innovation
- Volet 5 : soutenir les écosystèmes nationaux

Les volets 1 à 3 ciblent les entreprises à but lucratif en finançant directement les bénéficiaires, alors que les volets 4 et 5 ciblent les projets qui comptent de multiples participants et visent à financer des partenariats entre divers types d'organisations.

En plus de financer de nouveaux projets, le FSI détient les portefeuilles de sept anciens programmes qui comprennent 163 projets évalués à 5,2 milliards de dollars en contributions totales. Les anciens programmes sont : le Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile, le Programme d'innovation pour les fournisseurs du secteur de l'automobile, l'Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense, le Programme de démonstration de technologies, le Programme CSeries de Bombardier, le Programme de projets stratégiques industriels et le Partenariat technologique Canada. La plupart des anciens programmes sont actuellement à l'étape des remboursements et des avantages, mais 24 projets sont encore à l'étape de travail et soumettent des demandes de remboursement.

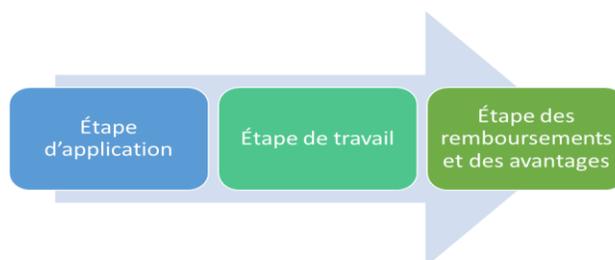
En date du 3 septembre 2019, 64 projets avaient été annoncés dans le cadre du programme du FSI, totalisant un engagement de 2 milliards de dollars.

Administration du programme

Les projets du FSI sont évalués en fonction de leurs risques et de leurs avantages, ce qui détermine la structure de l'accord de financement de chaque projet. Selon le profil de risque

d'un projet, l'entente de contribution (EC) peut inclure différentes clauses de remboursement, comme non remboursable, remboursable sans ou avec condition, ou une combinaison de ces clauses. Les projets approuvés voient leurs coûts admissibles financés jusqu'à 50 % et peuvent inclure divers engagements à avantages définis qui généreront des avantages pour le Canada, comme la création d'emplois, la recherche et le développement, l'équité entre les genres et la diversité ainsi que les impacts environnementaux.

Image 1 : Étapes du cycle de vie du programme du Fonds stratégique pour l'innovation



Comme illustré sur l'image 1, le cycle de vie du programme du FSI compte trois étapes principales. Dans l'étape d'application, les propositions sont d'abord soumises au programme au moyen d'une déclaration d'intérêt (DI) initiale à des fins d'évaluation. Si la DI est approuvée, une demande complète est soumise et est évaluée de manière plus approfondie. Une fois que l'évaluation de la diligence raisonnable a été effectuée sur la demande complète, une EC est négociée et finalisée. Pendant l'étape de travail, le bénéficiaire est responsable de la gestion du projet et de la présentation des demandes de remboursement pour les dépenses applicables. La période de remboursement des demandes associées aux dépenses d'un projet du FSI dure généralement de trois à cinq ans, suivi d'une période de grâce de deux à trois ans définie dans l'EC.

Lorsque toutes les contributions ont été payées, l'étape des remboursements et des avantages commence. Les remboursements sont alors prévus (le cas échéant), et les engagements en matière d'avantages sont censés se réaliser. Cette étape dure généralement quinze ans pour les projets du FSI. Au cours de cette période, le programme surveille le bénéficiaire au moyen de rapports financiers annuels et de rapports sur les avantages liés au rendement. S'il y a lieu, les bénéficiaires commenceront à effectuer des remboursements, et les revenus des bénéficiaires du projet pourront faire l'objet d'une vérification afin de vérifier les montants des remboursements.

Les projets du FSI s'étendent sur une période de vingt à vingt-trois ans, du processus d'approbation jusqu'à la fin de l'étape des remboursements et des avantages. Au moment de la vérification, aucun projet du FSI n'était à l'étape des avantages. Le FSI gère également son portefeuille de projets existants, y compris les projets qui sont encore considérés comme étant à l'étape de travail et ayant des demandes de remboursement en cours de soumissions, et les autres projets à l'étape des remboursements ou de recouvrement. Au moment de la vérification, 24 projets étaient à l'étape de travail et 139 projets étaient à l'étape des remboursements et des avantages.

2.2 MISSIONS DE VÉRIFICATION ANTÉRIEURES

En 2016, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a réalisé la vérification

de l'Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense (ISAD), un projet existant qui a ensuite été regroupé avec le FSI. L'objectif de cette vérification consistait à donner l'assurance que le cadre de contrôle de la gestion de l'ISAD était conçu et mis en œuvre adéquatement pour soutenir l'exécution du programme. La portée de la vérification s'est limitée à une évaluation de la conception et de la mise en œuvre des contrôles pour la gestion et le suivi des risques liés aux bénéficiaires et pour les procédures de vérification des demandes de remboursement.

Quelques possibilités d'amélioration ont été définies dans le cadre de la vérification. Les trois recommandations émises sont : la mise à jour des documents du programme pour montrer comment le facteur de risque de conformité est évalué dans l'étape d'application; la révision des exigences du rapport d'avancement du bénéficiaire lié aux demandes de remboursement pour veiller à ce qu'elles reflètent la valeur du financement et le profil de risque des bénéficiaires; et l'ajustement des procédures de vérification pour qu'elles tiennent compte formellement du risque du bénéficiaire. En juin 2017, toutes les recommandations ont été considérées comme terminées.



3.0 À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

3.1 OBJECTIF, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION

Conformément au Plan de vérification interne axé sur les risques de 2019-2020 d'Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE) qui a été approuvé, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a entrepris une vérification du Fonds stratégique pour l'innovation (FSI).

Objectif de la vérification

L'objectif de la vérification était de garantir que le FSI fonctionne de manière efficace et adéquate.

Portée de la vérification

La portée de la vérification reposait principalement sur les activités et processus des volets 1 à 3 du programme du FSI et de ses anciens programmes effectués entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2019, y compris :

- la gouvernance et la surveillance;
- la gestion des risques;
- les ententes de contribution;
- les processus de demandes de remboursement;
- le suivi et les rapports.

Méthodologie

La vérification a été menée conformément aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada.

Les critères et les sous-critères de la vérification, liés à l'objectif global de la vérification, ont été établis en fonction de l'évaluation des risques (se reporter à l'annexe A).

La méthodologie utilisée pour la présente vérification a exigé diverses procédures pour atteindre l'objectif de la mission. Celles-ci comprenaient des entretiens, la vérification de documents, la vérification des systèmes et des processus ainsi que l'échantillonnage de dossiers, y compris les ententes de contribution en vigueur.

Des échantillons de chaque activité du programme menée tout au long de son cycle de vie ont été sélectionnés pour évaluer les contrôles encadrant la sélection des projets, la gestion des finances et des risques ainsi que les processus d'approbation documentés tout au long du cycle de vie du programme. Cela comprenait la vérification d'éléments associés à la gestion des demandes de remboursement, à la gestion de l'information, ainsi qu'aux processus de prise de

décision, de gouvernance et de progression et de performance du programme.

Une réunion pour faire un compte rendu a été organisée avec le directeur général du Fonds stratégique pour l'innovation le 7 octobre 2020 afin de valider les constatations qui constituent la base de ce rapport. Cette réunion a également permis à l'entité vérifiée d'offrir des renseignements supplémentaires et des clarifications concernant les constatations.



4.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 INTRODUCTION

Cette section expose en détail les constatations de la vérification du Fonds stratégique pour l'innovation. Les constatations sont fondées sur les données probantes et l'analyse tirées de l'évaluation initiale des risques et de la vérification détaillée.

4.2 GOUVERNANCE ET SURVEILLANCE

Le Fonds stratégique pour l'innovation a formé des comités de gouvernance et de surveillance pour soutenir la sélection et la gestion des projets. Ces comités remplissent efficacement leur mandat et assurent une fonction de remise en question à des moments clés du cycle de vie du programme.

Le Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) a le mandat de soutenir l'innovation dans tous les secteurs de l'économie canadienne et a le financement pour le faire, et accepte continuellement des demandes de financement de projets dans tous les secteurs de l'économie.

Le FSI compte plusieurs comités clés de surveillance qui supervisent la sélection des projets, et les investissements ainsi que la coordination et l'utilisation des ressources de l'organisation. Voici ces comités :

- Comité de supervision de l'investissement et de l'expérimentation (CSIE) [anciennement le Comité de surveillance des investissements (CSI)] : Ce comité examine les projets et les amendements proposés qui répondent à un seuil de risque défini et recommande une ligne de conduite.
- Comité de l'examen des investissements (CEI) : participe à l'étape de sélection des projets, le CEI a notamment pour mandat d'agir comme un mécanisme clé de remise en question pour veiller à ce que les projets approuvés soient conformes aux objectifs du programme et du ministère.
- Comité de gestion des opérations (CGO) : Ce comité guide les activités opérationnelles générales du programme. Cela inclut la vérification de tous les amendements et remboursements proposés et l'alignement continu avec le plan d'investissement avant de les soumettre à d'autres comités, le cas échéant.
- Comité de vérification des opérations (CVO) : Ce comité supervise le travail de vérification des bénéficiaires mené par l'équipe de vérification du FSI, y compris le plan de vérification pluriannuel, le suivi des plans d'action de la direction et l'approbation des rapports de vérification.

Ces comités ont des mandats définis, y compris des rôles et des responsabilités définis, et tiennent des réunions ordinaires pour permettre la prise de décision en temps opportun. Si

nécessaire, les fonctions de secrétariat sont utilisées pour répondre aux besoins urgents.

Le CEI se réunit régulièrement pour examiner les demandes initiales, formuler des recommandations sur les prochaines étapes et donner des conseils sur les priorités en matière de décisions d'investissement. Chaque demande initiale est présentée au CEI pour qu'il l'examine et la remette en question, puis le comité émet une recommandation, soit approuvée, renvoyée, rejetée ou mise en attente. Les demandes initiales peuvent être soumises à nouveau avec des renseignements supplémentaires ou peuvent être comparées à d'autres demandes similaires. Les projets dont l'approbation est recommandée sont invités à soumettre une demande détaillée complète.

Les demandes approuvées, qui ont réussi le processus de diligence raisonnable et ont progressé vers une entente de contribution, sont présentées au CSIE pour examen et approbation. Pour chaque projet présenté, le comité examine un formulaire détaillé du résumé du projet, qui comprend un résumé de la proposition de projet incluant les avantages et les risques proposés. Les membres du comité peuvent demander des renseignements supplémentaires avant d'émettre une recommandation finale au ministre pour approbation.

Il a été constaté que les dossiers étaient conservés pour la prise de décisions clés et que les comités respectifs remplissaient efficacement leur rôle de remise en question. Les projets faisaient donc l'objet d'une présentation et de discussions avant le processus décisionnel.

4.3 RÉCEPTION ET ÉVALUATION INITIALES

Le processus de réception initial du FSI consiste en une demande de déclaration d'intérêt (DI) qui est évaluée par le programme afin de vérifier l'exhaustivité et l'admissibilité du projet, ainsi que les avantages prévus. Les évaluations initiales des DI sont normalisées et effectuées de manière cohérente.

Le programme du FSI utilise une approche de réception continue, et des DI sont reçues régulièrement. Celles-ci comprennent des renseignements généraux sur le demandeur, une demande de financement et les avantages prévus du projet. Les demandes sont évaluées à l'aide de formulaires normalisés qui rationalisent les renseignements reçus par le programme et intègrent les commentaires d'analystes de l'industrie désignés.

Une fois que l'évaluation de la DI est terminée, l'agent des investissements et l'analyste de l'industrie présentent les évaluations au CEI. À ce moment, les DI peuvent être rejetées, renvoyées, recommandées pour une application complète ou mises en attente pour un examen plus approfondi à une date ultérieure. Dans certains cas, le CEI a demandé qu'une DI soit soumise à nouveau avec plus de renseignements.

La vérification a porté sur un échantillon de 140 évaluations de DI dont les résultats variaient entre l'approbation, le rejet ou la mise en attente. Un formulaire d'évaluation figurait au dossier de toutes les DI de l'échantillon, et comprenait une évaluation de l'exhaustivité et de l'admissibilité, ainsi qu'une analyse justificative des avantages prévus des projets. De plus, pour toutes les DI approuvées ayant été vérifiées, les formulaires d'évaluation contenaient une recommandation claire de l'agent d'investissement et incluaient les commentaires de l'industrie.

Afin de gérer le grand nombre de DI, le programme suit chaque DI et analyse le temps écoulé entre la réception et l'évaluation. L'un des outils utilisés pour suivre la progression et l'état des DI reçues est le Suivi de l'état global. Cet outil de suivi interne inclut des renseignements clés sur les soumissions reçues, telles que la date de réception, l'état de la demande et les liens vers les principaux documents de décision. Il s'agit également d'un outil de rapport clé utilisé pour informer la direction de l'avancement des DI. Pour les 140 DI ayant été vérifiées, le système de suivi reflétait l'état d'avancement du dossier et comprenait un lien vers le document de décision approprié.

La conservation des renseignements clés du projet et des documents de décision a permis au programme d'effectuer un processus d'évaluation transparent et objectif pour la réception initiale des DI.

4.4 PROCESSUS DE SÉLECTION DE PROJETS

Le processus de sélection de projets du FSI s'appuie sur des critères d'évaluation clairement définis et se traduit en un processus de sélection transparent et objectif qui est documenté et lié aux objectifs du programme.

Depuis son lancement, le programme du FSI a reçu des centaines de DI pour du financement. Ces DI sont réparties entre les différents volets du programme, les divers secteurs d'activité et varient considérablement quant au montant de financement demandé. Pendant la durée de la vérification, 55 des 1 038 DI soumises ont été approuvées par le programme et sont passées au processus de sélection des projets.

Les candidats dont la DI a été retenue sont invités à soumettre une demande détaillée pour examen, ce qui inclut la présentation de renseignements sur les états financiers et une proposition de projet détaillée, y compris les avantages attendus définis.

Dans le cadre du processus de sélection des projets, les demandes sont soumises à un processus de diligence raisonnable rigoureux qui comprend une évaluation des risques financiers, techniques, commerciaux et d'exploitation. Le processus de diligence raisonnable sur le plan financier est effectué en interne, tandis que les processus relatifs au marché, à la technique et au commerce sont réalisés par des parties externes possédant l'expertise requise. Des modèles standards sont utilisés pour chaque élément évalué dans le processus de diligence raisonnable qui comprend des critères d'évaluation définis pour chacun des éléments soumis à l'évaluation. Pour les 55 demandes approuvées pendant la vérification, le processus de diligence raisonnable a été réalisé, documenté et étayé par une analyse détaillée.

Une fois le processus de diligence raisonnable terminé, les renseignements sommaires sur les avantages du projet proposé ainsi que les évaluations des risques sont utilisés pour remplir le formulaire du résumé du projet, qui est examiné par le CSI avant d'être recommandé au ministre. Le programme a également mis au point une feuille de modalités qui est utilisée pour négocier avec le bénéficiaire les éléments clés de l'entente de contribution proposée avant son inclusion dans l'accord final. La feuille de modalités comprend le ratio de partage des

coûts, les attentes en matière de remboursement et les conditions préalables au décaissement, le cas échéant. Dans les 55 dossiers ayant été vérifiés, la feuille de modalités a été utilisée de façon constante et approuvée par le bénéficiaire avant l'élaboration de l'entente de contribution officielle.

Pratiques exemplaires

La nature du programme du FSI donne lieu à des demandes diverses provenant de tous les secteurs de l'économie et nécessitant une expertise et des considérations différentes tout au long du processus de sélection. La vérification a permis de constater qu'à chacune des étapes du processus de sélection des demandes, les objectifs du programme étaient clairement exposés et liés aux critères d'évaluation, ce qui s'est traduit par un processus de sélection transparent, objectif et étayé par des documents.

De plus, le processus de diligence raisonnable utilisé pour évaluer les demandes est bien établi et est soutenu par des critères d'évaluation définis, y compris des directives pour les évaluations et de multiples paliers de vérification. Ce processus s'appuie également sur d'autres secteurs d'ISDE et sur l'expertise externe du gouvernement fédéral pour garantir une évaluation complète des risques liés aux diverses demandes.

4.5 GESTION DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT

Un processus défini de vérification des demandes de remboursement est en place, soutenu par des contrôles efficaces et des outils connus. Toutefois, les outils utilisés pour aider la vérification des demandes de remboursement n'étaient pas toujours utilisés de manière cohérente.

Une fois qu'un projet est approuvé et qu'une entente de contribution est en place, les bénéficiaires entrent dans l'étape de travail du cycle de vie du programme et soumettent des demandes de remboursement selon un calendrier défini dans les ententes de contribution. Les soumissions comprennent une demande de remboursement, étayée par une ventilation détaillée des coûts et un rapport d'avancement.

Un agent de vérification des demandes de remboursement et un agent des investissements au sein du FSI examinent les demandes de remboursement, puis établissent une recommandation finale quant au montant du remboursement à verser. Pour les projets comportant des conditions préalables au décaissement, celles-ci sont évaluées avant de verser les fonds de la demande.

Au total, 168 demandes de remboursement ont été reçues et approuvées pendant la vérification. Les 168 demandes de remboursement relatives à des projets approuvés ont été incluses dans la vérification et ont été jugées conformes. Des contrôles ont été mis en place pour vérifier et rapprocher les demandes soumises et seules les demandes relatives à des dépenses admissibles ont été remboursées.

Il a été constaté que les bénéficiaires du FSI ne soumettent pas toujours les demandes de remboursement en temps voulu, conformément au calendrier de leur entente de contribution. Le programme utilise les outils disponibles pour gérer les soumissions tardives, notamment en envoyant des communications fréquentes pour demander les demandes de remboursement.

Dans un cas, il a été considéré qu'un projet était en défaut en raison de l'absence de demandes de remboursement.

Le FSI utilise des modèles, des outils et des listes de vérification standards pour effectuer l'analyse des demandes de remboursement. Toutefois, certains outils n'ont pas été utilisés de manière cohérente, comme la feuille de vérification des factures et le calcul pour l'évaluation de la progression. Les évaluations détaillées des réclamations exigent que les bénéficiaires soumettent un nombre déterminé de factures, parfois liées à des catégories de coûts spécifiques, pour justifier les coûts réclamés. Au moment de la vérification, ces factures étaient énumérées sur une feuille de vérification des factures pour l'évaluation détaillée des demandes. Toutefois, pour 47 des 168 demandes de remboursement ayant été vérifiées, la feuille de vérification des factures de l'évaluation détaillée n'était pas remplie.

Chaque réclamation comprend également une évaluation de la progression indiquant le pourcentage d'achèvement du projet, lequel est documenté dans le formulaire d'évaluation de l'agent des investissements. Néanmoins, pour 10 des 168 demandes de remboursement ayant été vérifiées, les calculs de l'évaluation de la progression étaient effectués de manière incohérente. Bien qu'aucun de ces outils n'ait eu d'incidence sur l'examen et la vérification des coûts admissibles pour les dossiers ayant été vérifiés, puisque les renseignements pouvaient être trouvés tout au long de la soumission, cela aurait pu entraîner des incohérences dans le processus d'évaluation des demandes de remboursement.

De plus, 116 demandes de remboursement supplémentaires ont été vérifiées pour les anciens programmes, y compris les demandes des 26 dossiers existants encore à l'étape de travail pendant la vérification. Bien que ces demandes de remboursement soient traitées en fonction des exigences de l'entente de contribution de l'ancien programme, des contrôles étaient en place pour vérifier et rapprocher les anciennes réclamations.

Recommandation no 1 (Risque faible)

Le programme devrait améliorer les directives existantes relatives à l'utilisation des outils de vérification des factures et d'évaluation de la progression des demandes de remboursement afin d'assurer une uniformité dans l'évaluation des projets et la production de rapport.

4.6 GESTION DE L'INFORMATION

Le FSI utilise efficacement les systèmes existants pour soutenir les activités du programme, notamment un processus de gestion des dossiers entièrement électronique. Les demandes de remboursement sont détaillées par des documents de décisions clés et d'approbation conservés dans des fichiers papier ou électroniques centralisés.

Systèmes de gestion de l'information

Le FSI conserve des fichiers électroniques pour chaque projet, lesquels sont structurés en fonction du cycle de vie du projet. Les fichiers comprennent des dossiers spécifiques pour le processus de réception initial, le processus d'application, l'approbation de l'entente de contribution, la gestion des demandes de remboursement et pour les activités de remboursement et de suivi. Ces dossiers de projets sont conservés de manière centralisée sur GCdocs.

Le programme utilise également le système ministériel de subventions et de contributions, soit le système d'information sur la gestion des contributions (SIGC) pour consigner les engagements financiers, les paiements des demandes de remboursement et les calendriers de remboursement. Les renseignements spécifiques aux projets consignés dans le SIGC comprennent :

- les renseignements de base du projet;
- le nombre de demandes de remboursement soumises, les montants payés et l'état des réclamations;
- le résumé des renseignements financiers, y compris le montant financé et le montant restant;
- les calendriers de remboursement, y compris les registres de chaque paiement et les frais d'intérêt.

Les responsables des dossiers de remboursement et de recouvrement utilisent une base de données à accès interne pour enregistrer les communications entre les demandeurs et le programme. Cette base de données suit l'état des remboursements et utilise les renseignements du SIGC pour programmer des points de contact avec les bénéficiaires afin d'assurer un suivi continu des paiements et des retards de paiement.

Les 55 dossiers de projets approuvés ayant été vérifiés étaient tous accessibles électroniquement et suivaient la structure de fichier habituelle. Les documents de décision clé pour chaque étape étant généralement sauvegardés dans les dossiers désignés. L'archivage numérique centralisé de l'information de l'ensemble des dossiers de projet et des activités du programme permet d'accéder facilement aux documents de décision clé.

Gestion des dossiers de projets

Au moment de la vérification, les soumissions des demandes de remboursement relatives aux projets pouvaient être conservées à la fois sous forme électronique et sur papier, et les signatures d'approbation étaient enregistrées sur les copies papier. L'équipe des demandes de remboursement du FSI numérisait ensuite les documents clés et les conservait soit sous forme électronique sur GCdocs, soit dans un dossier papier centralisé.

Au moment du lancement du programme, les demandes de remboursement étaient traitées sur papier. Pendant la vérification, le programme faisait la transition des dossiers papier aux dossiers électroniques. Depuis la vérification, le programme du FSI a fait la transition vers le travail à distance. Par conséquent, les demandes de remboursement sont maintenant traitées électroniquement, et aucun dossier papier n'est conservé séparément. Le fait d'avoir ces fichiers centralisés contenant les documents clés permet de veiller à ce que la documentation à l'appui de chaque demande soit conservée et facilement accessible.

4.7 PROCESSUS DE REMBOURSEMENT

Il existe un processus défini de suivi et d'enregistrement des remboursements qui est appliqué de manière cohérente, est détaillé par des documents et utilise efficacement les systèmes internes et ministériels.

Une fois que l'étape de travail est terminée et que les bénéficiaires ne soumettent plus de

demandes de remboursement, les projets entrent à l'étape des remboursements et des avantages. Les contributions du FSI peuvent être remboursables, non remboursables ou une combinaison des deux. Pour les contributions remboursables en partie ou en totalité, un calendrier de remboursement est défini dans l'entente de contribution. En fonction des conditions générales du programme, ces calendriers peuvent être :

- sans condition, lorsque des paiements fixes sont effectués indépendamment des revenus du bénéficiaire;
- remboursables sous conditions, lorsque les paiements sont calculés en fonction du rendement ou des gains du bénéficiaire pour chaque période.

La Direction des remboursements et des recouvrements (DRR), au sein du Secteur de la gestion ministérielle, est responsable du suivi et de l'enregistrement des projets à l'étape de remboursements. Les communications avec les bénéficiaires sont documentées dans une base de données à accès interne, tandis que les prévisions de remboursement, les paiements et les charges d'intérêt sont suivis dans le système ministériel Cognos d'ISDE. Les factures et les principaux documents de communication sont conservés dans le fichier central GCDocs du projet.

Pendant la vérification, 139 projets existants étaient à l'étape de remboursements, et un échantillon de 39 projets a été sélectionné pour être vérifié. Pour ces 39 projets, il a été constaté que le processus défini pour contacter les bénéficiaires et surveiller les retards de paiement a été suivi, et que les documents et communications clés ont été consignés dans les systèmes appropriés.

Il convient de noter qu'aucun dossier du FSI n'était à l'étape de remboursements pendant la vérification, mais cette situation devrait changer au cours des cinq prochaines années, car les premiers projets du FSI devraient passer de l'étape de travail aux étapes de remboursement et des avantages.

4.8 PROCESSUS DE RECOUVREMENT

La Direction des remboursements et des recouvrements tient à jour des directives qui décrivent le processus de recouvrement et qui définissent les exceptions au processus standard.

Une fois qu'une entente de contribution (EC) a été finalisée pour un projet donné, elle passe par les différentes étapes du cycle de vie du projet et est suivie afin d'assurer la conformité avec l'EC signée. Lorsqu'il y a une violation des conditions et qu'elle ne peut pas être résolue au sein du programme, comme une violation des conditions de remboursement, les projets sont transférés au processus de recouvrement.

Le processus de recouvrement est un processus complexe, en plusieurs étapes, qui commence lorsque les ententes de contribution ont été mises en défaut et se termine lorsqu'une partie des fonds de contribution accordés a été recouvrée ou radiée. La Direction des remboursements et des recouvrements (DRR) a élaboré des documents de procédures qui fournissent des directives sur le processus de recouvrement, y compris des modèles habituels et un organigramme qui décrit clairement les étapes à suivre depuis le défaut jusqu'au recouvrement des fonds.

La DRR a également élaboré un organigramme détaillé pour le processus de recouvrement. Toutefois, dans la pratique, le processus n'est souvent pas linéaire en raison de la complexité des dossiers. Par conséquent, il y a souvent des circonstances dans lesquelles l'équipe peut devoir

s'écarter du processus documenté en raison de la nature dynamique des entreprises en détresse financière.

Pour les dossiers de recouvrement vérifiés, 13 des 23 dossiers ont été jugés comme présentant des écarts par rapport au processus standard en raison de la nature complexe des entreprises en question. Ces cas ont été atténués par le fait que l'équipe de la DRR a maintenu un suivi de l'état à jour pour aider à clarifier toute exception au processus, et a fourni l'état actuel de tous les dossiers pour s'assurer que la chronologie des événements soit définie et documentée.

4.9 GESTION DES RISQUES

Au sein du programme, le FSI a élaboré un cadre de gestion des risques complet qui comprend à la fois des principes et des procédures en matière de risques. Il est possible d'améliorer les pratiques de gestion des risques au sein des projets. Le cadre de gestion des risques pourrait être mis à jour afin de fournir des directives supplémentaires pour faciliter l'évaluation des risques au sein des projets.

Pour le programme du FSI, le contexte en matière de risque comprend des risques associés au programme et d'autres risques associés aux projets. Le cadre de gestion des risques associés au programme comprend des contrôles et des mesures qui ont un impact sur le programme dans son ensemble, tandis que le cadre associé aux projets comprend des contrôles et des mesures qui se rapportent au cycle de vie des projets.

Gestion des risques associés au programme

Dans le cadre du programme du FSI, les projets entrent dans un cycle de vie qui commence par la sélection initiale et passe par les étapes complètes d'évaluation, d'approbation, de paiement des demandes (demandes de remboursement, remboursements et recouvrements) et de suivi. Au sein du programme, l'équipe du FSI a établi un cadre complet pour la gestion des risques soutenu par des documents de procédures qui fournissent des directives au personnel. Ces documents comprennent le cadre de contrôle de gestion et le registre des risques, et décrivent le processus d'identification, d'évaluation et de suivi des risques au sein du programme.

Le programme du FSI dispose de son propre groupe interne de vérification des bénéficiaires qui effectue régulièrement des vérifications auprès des bénéficiaires du FSI au sujet des coûts, des revenus et des lobbyistes. Le groupe de vérification des bénéficiaires effectue un exercice annuel de planification de la vérification pour déterminer les vérifications à effectuer au cours d'une année donnée. Ce processus se base sur les renseignements liés aux risques identifiés par la vérification des demandes de remboursement pour les inclure dans le plan de vérification fondé sur les risques.

Les renseignements sur les risques, y compris les problèmes de remboursement ou de demandes de remboursement liés à des projets ou à des bénéficiaires spécifiques, sont présentés au Comité de gestion des opérations pour être transmis à un échelon supérieur. Toutefois, les renseignements sur les risques associés aux projets sont présentés au cas par cas lorsque des problèmes surviennent, et ne résultent pas d'un processus d'évaluation des risques définis selon des seuils de risque établis.

Gestion des risques associés aux projets

Au sein du projet, pendant l'étape de sélection, chaque bénéficiaire est soumis à un processus rigoureux de diligence raisonnable visant à évaluer les différents types de risques liés au projet. Il s'agit notamment des risques financiers, techniques, commerciaux et d'exploitation. Ces risques sont évalués à l'aide d'un processus défini qui comprend des conseils pour faciliter sa mise en œuvre.

Il a été constaté que le processus d'évaluation des risques était régulièrement suivi et que les évaluations étaient effectuées de manière cohérente et étaient documentées. Ces évaluations sont utilisées pour établir les exigences des ententes de contribution. Les bénéficiaires à haut risque ont des conditions supplémentaires préalables au décaissement et celles-ci doivent être remplies avant que les demandes soient financées afin d'aider à atténuer les risques pendant l'étape de travail.

Une fois que les projets sont dans l'étape de travail et que les bénéficiaires soumettent des demandes de remboursement, une évaluation des risques doit être effectuée pour chaque demande soumise en analysant le rapport d'avancement du bénéficiaire. Cette attente est mentionnée davantage comme un élément de la liste de vérification du projet principal du programme, qui lie les évaluations des demandes de remboursement au processus d'évaluation des risques pour l'étape de travail.

Cependant, pour 85 des 168 demandes de remboursement ayant été vérifiées, l'évaluation des risques par l'agent des investissements était incomplète ou n'était pas effectuée de façon uniforme. En l'absence d'une méthodologie cohérente pour effectuer ces évaluations des risques, la capacité du programme à déterminer et à atténuer les risques nouveaux ou en évolution tout au long du cycle de vie du programme pourrait être réduite.

Gestion des risques pour les projets à l'étape de remboursements

L'étape des remboursements et des avantages des projets peut durer longtemps et, dans certains cas, plus de dix ans. Pour la partie remboursement de cette étape, la Direction des remboursements et des recouvrements (DRR) travaille avec les bénéficiaires. Souvent, ces derniers informent directement la DRR des problèmes et des préoccupations. La DRR et le programme du FSI se rencontrent régulièrement pour discuter des problèmes potentiels et des retards de paiement.

Cependant, il existe peu d'outils et de conseils pour documenter, évaluer et examiner les risques dans l'étape des remboursements. Le processus de gestion des risques dépend des bénéficiaires, qui doivent soulever les problèmes, et l'analyse est effectuée sur la base de chaque projet. Comme cette analyse n'est pas regroupée, le programme pourrait manquer une occasion d'identifier des renseignements sur les tendances en matière de risques et d'en tirer parti.

Recommandation no 2 (risque modéré)

Le programme devrait revoir sa gestion des risques associés au projet pendant les étapes de travail et des avantages et mettre à jour les processus de demandes de remboursement et de remboursement de sorte que les bénéficiaires soient périodiquement évalués par rapport aux seuils de risque définis.

4.10 AVANCEMENT ET PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le FSI a mis en place des processus efficaces pour surveiller l'avancement des projets et les normes de service pour les DI et les demandes de remboursement. Le programme exploite les données pour surveiller la performance globale du programme.

Le programme du FSI a pour mandat de soutenir l'innovation dans tous les secteurs de l'économie canadienne et de sélectionner les projets qui procurent les plus grands avantages possibles au Canada selon trois paramètres : les avantages économiques, les avantages liés à l'innovation et les avantages pour le public. Pour y parvenir, le FSI compte plusieurs volets de programme axés sur différents domaines d'innovation. Il approuve les projets en fonction des avantages proposés et il inclut des critères d'avantages spécifiques dans chaque accord de contribution.

Le programme du FSI surveille l'avancement des projets individuels, ainsi que le rendement du programme dans son ensemble. Le programme utilise un modèle d'enquête pour chaque bénéficiaire afin de recueillir des données annuelles sur les principaux indicateurs de performance tels que la R et D, les données sur l'emploi et les revenus. Ces renseignements généraux sur le rendement, recueillis pour tous les projets, sont présentés de façon globale pour démontrer le rendement du programme dans un rapport annuel sur les retombées au chapitre du rendement (RARP). Au moment de la vérification, le processus du RARP en était aux premières étapes de l'analyse des données et le rapport n'avait pas encore été publié.

Pour les projets individuels, les bénéficiaires soumettent une évaluation de l'état d'avancement pour chaque réclamation, et leur avancement est évalué par rapport aux objectifs. S'il est constaté qu'un projet accuse un retard important dans l'évaluation des demandes, cette préoccupation est transmise à un échelon supérieur et peut donner lieu à une proposition de modification ou à des activités de suivi supplémentaires. Pour les demandes de remboursement de l'échantillon, tous les bénéficiaires ont soumis un rapport d'avancement qui a été évalué et inclus dans la recommandation finale d'approbation.

Pour chaque projet, il existe des engagements définis dans l'EC, comme le nombre d'emplois créés. Ces engagements sont censés être maintenus tout au long du cycle de vie du projet et sont suivis en permanence, mais s'ils ne sont pas respectés, l'entente de contribution pourrait être modifiée ou mise en défaut. Le programme applique les recours dont il dispose dans les ententes de contribution si l'avancement ou les engagements ne sont pas respectés. Parmi les projets de l'échantillon, un seul dossier sur 55 n'a pas respecté un engagement lors d'une évaluation de l'état d'avancement. La résiliation s'est faite par consentement mutuel et l'entreprise a effectué le remboursement.

4.11 RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Les conclusions et les recommandations de cette vérification ont été présentées au directeur général du FSI et aux membres de l'équipe de la haute direction du FSI. La direction accepte les constatations énoncées dans le présent rapport et prendra des mesures pour donner suite à toutes les recommandations d'ici juillet 2021.



5.0 CONCLUSION GÉNÉRALE

Le Fonds stratégique pour l'innovation a établi un cadre général de contrôle de gestion qui intègre des processus de gouvernance solides, des processus d'évaluation transparents et documentés ainsi que des contrôles efficaces pour la vérification des demandes de remboursement. Il serait possible de renforcer davantage la gestion des demandes de remboursement et les pratiques en matière de gestion des risques pour veiller à ce que le programme maintienne un solide environnement de contrôle tout au long de son cycle de vie.



Annexe A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Vérification du Fonds stratégique pour l'innovation	
Critères de vérification	Sous-critères
Gouvernance et surveillance	
1. Le programme est soutenu par des processus de gouvernance et de surveillance efficaces.	1.1 Les structures de gouvernance, y compris les rôles, les responsabilités et les obligations, sont clairement définies, communiquées et comprennent les principaux intervenants du programme du FSI.
	1.2 La gestion des ressources du programme est efficace et conforme aux exigences législatives et ministérielles.
Contrôles internes	
2. Des processus et des contrôles efficaces sont en place pour aider la gestion des objectifs du programme.	2.1 Les projets sont évalués et sélectionnés en fonction des objectifs du programme.
	2.2 Les contributions et les remboursements sont gérés conformément aux exigences des ententes de contribution.
	2.3 Les renseignements sont gérés de manière efficace et permettent d'établir des rapports en temps utile pour aider la prise de décision.
	2.4 Des processus sont en place pour identifier et évaluer les risques associés au programme et aux projets et pour répondre à ceux-ci.
Suivi et rapports	
3. Le suivi et les rapports des activités du programme sont opportuns et efficaces.	3.1 Le rendement et l'avancement des bénéficiaires sont régulièrement évalués par rapport aux objectifs du programme et sont communiqués.