



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Examen des pratiques de gestion du Bureau régional du Nunavut

Juillet 2009



Objectifs de l'examen

Les objectifs de l'examen des pratiques de gestion sont :

- d'aider les cadres régionaux et sectoriels à déterminer si leurs pratiques et contrôles de gestion sont conçus pour leur permettre d'atteindre les objectifs de façon efficace et rentable;
- d'informer la haute direction sur les points forts et les points à améliorer quant aux pratiques et aux contrôles de gestion du Ministère;
- d'éclairer l'exercice de planification de la vérification fondée sur le risque du Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) de sorte que les vérifications futures puissent être orientées vers les secteurs et vers les systèmes de contrôle horizontal qui présentent les plus hauts niveaux de risque.



Méthodologie

- Travaux effectués sur place à Iqaluit du 9 au 18 février 2009.
- Entrevues menées auprès de 16 représentants régionaux, y compris le directeur général régional, des directeurs, des gestionnaires et des membres du personnel.
- Un échantillon sélectionné au hasard (échantillon discrétionnaire des secteurs les plus à risque) de 47 opérations de ressources humaines (touchant, entre autres, la dotation, la classification, les dépenses de formation relatives aux plans d'apprentissage existants, les heures supplémentaires et les congés), de 5 dossiers de subventions et contributions et de 20 opérations de passation de contrats (y compris 5 opérations relatives à des cartes d'achat).



Contexte

- Le Bureau régional du Nunavut est responsable de la prestation des programmes d'AINC aux différentes collectivités du Nunavut.
- La région du Nunavut comptait 27 accords de contribution actifs en 2007-2008, totalisant 13,3 M\$.
 - Les 23 accords signés en 2007-2008 étaient tous des accords d'un an.
 - 4 accords pluriannuels ont été signés en 2006-2007.
- À la différence d'autres régions, le Nunavut ne compte aucune réserve de Premières nations. Le financement de programme est donc attribué à des organisations qui entreprennent alors des projets en vue d'assurer l'exécution du mandat des programmes.
- Les dépenses totales en 2007-2008 s'élevaient à 45,3 M\$, ce qui comprend :
 - 25 M\$ en fonctionnement et entretien;
 - 11,6 M\$ en subventions et contributions; et
 - 8,7 M\$ en salaires.



Observations – Gestion générale

Points forts

- Des réunions de gestion (Comité régional de gestion et Comité régional de direction) sont tenues régulièrement pour discuter des problèmes et tenter de les résoudre; les décisions sont prises par consensus.
- Les objectifs stratégiques sont transmis depuis le plan opérationnel et le plan stratégique de chaque direction.
- Les gestionnaires régionaux prennent part à des réunions semestrielles consacrées à l'évaluation du rendement à en fonction du plan stratégique.
- Le personnel est consulté et encouragé à contribuer à la formulation des plans stratégiques et opérationnels de la région.
- La gestion du risque au niveau des programmes et des projets est robuste, surtout en ce qui concerne le Programme des sites contaminés.



Observations – Gestion générale (suite)

Points forts

- Les écarts budgétaires sont examinés chaque mois par le Comité régional de gestion (CRG).
- Les communications dans la région sont ouvertes et transparentes, ce qui permet une gestion efficace des dossiers horizontaux.
- Les Finances conservent un dossier de toutes les affectations intérimaires; ce qui est nécessaire compte tenu de la nature transitoire des effectifs de la région.



Observations – Gestion générale (suite)

Points à améliorer

- Bien que des activités officielles d'évaluation et de gestion du risque soient menées au niveau des programmes, il n'y a pas de cadre intégré de gestion du risque pour l'ensemble de la région.
- La difficulté à attirer, recruter et maintenir en poste des employés au niveau de la gestion fait en sorte que les cadres supérieurs, ce qui comprend le DGR, sont répartis de façon trop éparse dans l'ensemble de l'organisation.
- Les affectations intérimaires aux postes de cadre supérieur sont trop courtes (souvent d'un mois ou moins), ce qui se traduit par un manque de continuité et de possibilités de perfectionnement aux postes clés.
- Les plans stratégiques et opérationnels ne sont pas pleinement intégrés aux plans régionaux de ressources humaines (RH) et aux ententes de gestion du rendement des employés.



Observations – Gestion générale (suite)

Points à améliorer

- Le Bureau régional du Nunavut (BRN) utilise un modèle axé sur les activités pour rendre compte des progrès réalisés par rapport aux plans établis, ce qui rend la mesure du rendement difficile; la région adoptera un modèle axé sur les résultats pour l'exercice 2009-2010.
- La structure organisationnelle n'a pas été revue depuis l'établissement de la région en 1999.
- Le personnel chargé de la préparation des rapports ad hoc n'est pas toujours bien informé des raisons pour lesquelles l'information est requise et, par conséquent, ne comprend pas l'importance de sa tâche.
- Les employés régionaux souhaiteraient communiquer plus fréquemment et plus efficacement avec l'administration centrale (AC).



Contexte - Ressources humaines

- Le nombre total d'employés au BRN en date du 31 mars 2008 était de 101 (ce qui comprend les employés nommés pour des périodes indéterminées et déterminées de plus de trois mois).
- La région souligne que 31 % de son effectif est Inuit; ce qui est plus élevé que l'effectif total d'Autochtones et d'Inuits à AINC (29,1 %).
- L'objectif à long terme de la région est d'atteindre un effectif composé à 85 % d'Inuits, en conformité avec l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (article 23). Afin d'atteindre cet objectif à long terme, la région donnera la priorité aux candidats inuits qui ont les compétences requises pour occuper un poste.
- 8,4 % du personnel du bureau régional du Nunavut sera admissible à la retraite au cours des 5 prochaines années comparativement à 21,2 % à l'échelle nationale.



Observations – Ressources humaines

Points forts

- Les employés sont très bien appuyés dans leurs demandes de formation et de perfectionnement professionnel; toutefois, en raison d'une lourde charge de travail et des pénuries de personnel, il pourrait être difficile pour certaines personnes de suivre une formation.
- Afin d'adhérer à l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (article 23), le BRN encourage activement l'embauche d'employés provenant de la région (ateliers locaux et présentations en milieu scolaire).
- Les directeurs et les gestionnaires se sentent très bien appuyés par la division des RH en ce qui concerne l'attention qu'on porte aux demandes de renseignements et aux différentes questions.
- Les employés reçoivent régulièrement de la rétroaction de les gestionnaires en ce qui concerne leur rendement, tant par des voies officielles que non-officielles.



Observations – Ressources humaines (suite)

Points forts

- Les concours annoncés ayant été examinés comprenaient un registre des candidats et un rapport de présélection, de même que des renseignements sur les candidats, qu'ils aient été retenus ou non.
- Les décisions pour toutes les opérations de classification examinées étaient justifiées ou liées à un autre poste identique ou générique.
- Tous les plans d'apprentissage examinés avaient été approuvés par un superviseur ou un gestionnaire investi du pouvoir délégué.



Observations – Ressources humaines (suite)

Points à améliorer

- Des ressources supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires pour régler les problèmes de capacité au sein de la division des RH (p. ex. un spécialiste des relations de travail désigné).
- Les rôles et les responsabilités des gestionnaires et des conseillers en RH ne sont pas bien compris par l'une et l'autre partie.
- Compte tenu des difficultés régionales à attirer, recruter et maintenir en poste un effectif hautement qualifié et expérimenté, le recours aux mesures de « dotation non annoncée » n'est pas utilisé adéquatement.
- Les activités de planification de la relève varient dans l'ensemble de la région selon la nature, la complexité et l'ancienneté du poste.
- Les décisions de dotation ne sont pas toujours bien documentées dans les dossiers (4 dossiers annoncés sur 5 dossiers examinés ne contenaient pas de sommaire la justification des décisions de dotation).



Observations – Ressources humaines (suite)

Points à améliorer

- Dans un échantillon de « nomination intérimaire de moins de 4 mois » sur trois échantillons examinés, la rémunération d'intérim avait été approuvée après l'exécution des fonctions intérimaires.
- Dans une opération relative aux heures supplémentaires sur cinq opérations examinées, le nombre d'heures entré dans PeopleSoft était erroné.
- Dans une opération relative aux heures supplémentaires sur cinq opérations examinées, les heures supplémentaires n'avaient pas été préalablement approuvées.
- Dans une opération relative aux heures supplémentaires sur cinq opérations examinées, la personne ayant signé relativement à l'article 34 n'était pas investi du pouvoir délégué.
- Deux des cinq plans d'apprentissage examinés n'étaient pas suffisamment étoffés pour assurer un perfectionnement personnel adéquat.
- Quatre des cinq dossiers de formation examinés ne contenaient pas l'information nécessaire pour déterminer si l'employé avait suivi la formation prévue.
- Dans l'échantillon de plans d'apprentissage examiné, deux des cours n'avaient pas été approuvés avant l'inscription.



Observations – Subventions et contributions

Points forts

- Tous les accords examinés avaient été exécutés par la personne dûment investie du pouvoir délégué et examinés par le Service des finances du BRN dans des délais acceptables (moins de deux semaines).
- Des cinq dossiers examinés, ceux qui avaient été fondés sur une proposition démontraient qu'un examen conforme et rigoureux des propositions des bénéficiaires avait été fait (rapport d'évaluation de projet et rapport sommaire de projet).
- Les fondés de pouvoir appropriés avaient signé relativement aux articles 33 et 34 dans tous les dossiers examinés.
- L'examen d'un échantillon de paiement de S et C révélait qu'aucun paiement n'avait été fait à un bénéficiaire qui n'avait pas satisfait les exigences de reddition de comptes de l'accord.
- Le BRN a adopté une approche uniforme pour la consignation des S et C dans les dossiers.



Observations – Subventions et contributions (suite)

Points à améliorer

- Les rapports des bénéficiaires ne sont pas examinés de façon conforme et rigoureuse par le personnel régional avant que les fonds du programme ne soient attribués.
- Des dossiers examinés, aucun ne présentait des critères d'évaluation établis pour classer les propositions des bénéficiaires.
- On ne procède pas à une distribution proactive de guides et de formulaires annuels de programme à tous les bénéficiaires potentiels.



Observations – Subventions et contributions (suite)

Points à améliorer

- Les activités de surveillance dans la région ne sont pas consignées dans des dossiers officiels. Par conséquent, on ne sait pas dans quelle mesure les activités de surveillance sont menées.
- Pour l'un des cinq dossiers de S et C examinés, aucune évaluation officielle de l'accord n'avait été faite avant l'attribution des fonds.
- Le personnel de première ligne (agents des services de financement [ASF] et agents de programme) ne reçoit pas de formation officielle sur les S et C (la majeure partie de la formation est reçue en cours d'emploi), ce qui peut entraîner un manque d'uniformité dans les procédures d'examen.
- Les ASF doivent entrer les rapports des bénéficiaires dans le système de PTPNI (les bénéficiaires sont des organisations tierces), les dates indiquées dans le système eu égard à la réception des rapports ne concordent pas avec la « date d'émission » indiquée sur les rapports.



Observations – Passation de contrats

Points forts

- Les approbations requises par les articles 32 et 34 étaient incluses dans tous les dossiers examinés en conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
- Les modifications aux contrats étaient bien documentées, justifiées de façon adéquate et conformes à la politique.
- Les énoncés des travaux pour les commandes subséquentes à une offre permanente étaient suffisamment détaillés et présentaient une description des travaux à réaliser, des délais impartis et des coûts prévus, ainsi que les approbations appropriées des cadres supérieurs.
- Dans tous les cas, la nécessité de se procurer les services visés a été adéquatement justifiée et liée aux objectifs du programme ou du mandat régional.
- Un examen des contrats et des factures a révélé que tous les paiements avaient été faits en conformité avec le mode de paiement et les modalités énoncés dans le contrat et(ou) la commande (les factures de trois des contrats examinés étaient en attente d'un paiement).



Observations – Passation de contrats (suite)

Points à améliorer

- Des cinq contrats octroyés par adjudication examinés, aucun ne présentait de critères d'évaluation établis ni de justification pour la sélection d'une proposition plutôt qu'une autre.
- Des cinq commandes subséquentes à un contrat adjudgé au titre d'une offre permanente ayant été examinées, aucune ne présentait de critères de sélection ni d'indications que d'autres options avaient été prises en considération.
- Dans trois des cinq contrats à fournisseur exclusif examinés, la décision de suivre une stratégie d'acquisition non concurrentielle n'était pas étayée par des documents ni justifiée en conformité avec l'article 6 du Règlement sur les marchés de l'État.
- La méthode de sélection pour les contrats pourrait donner lieu à des poursuites devant le Tribunal canadien du commerce extérieur pour cause de perte de possibilités d'affaires et de conflit d'intérêts.



Observations – Cartes d'achat

Points forts

- Un bon nombre de pratiques exemplaires ont été relevées au cours du contrôle, y compris :
 - l'utilisation de formulaires d'autorisation des détenteurs de cartes d'achat;
 - l'analyse de tous les énoncés dans le SGGID;
 - la séparation du pouvoir de signature de l'article 34 pour chaque achat en fonction selon le centre de responsabilité; et
 - un registre électronique des achats et des paiements mis à jour régulièrement.
- Points à améliorer
 - Aucune exception n'a été relevée en matière de conformité.



Recommandations – Gestion générale

- Le BRN devrait élaborer un cadre de gestion intégrée du risque dans le but premier d'assurer l'intégration des évaluations du risque dans les processus de planification, d'établissement des priorités et d'attribution des ressources.
- La haute direction, y compris le DGR, devrait davantage habilitier le personnel directement chargé de la reddition de comptes, permettant ainsi aux cadres supérieurs de se concentrer sur les situations qui présentent un plus haut niveau de risque et les questions stratégiques.
- Les affectations intérimaires de plus longue durée à des postes de cadre supérieur pourraient favoriser la continuité et le perfectionnement des employés.
- La structure organisationnelle et le nombre d'employés devraient être examinés pour chaque unité.



Recommandations – Gestion générale (suite)

- Le BRN devrait mettre en œuvre un modèle de planification et de reddition de comptes axé sur les résultats qui permettrait une mesure efficace et efficiente du rendement. (La région a l'intention de mettre en œuvre un tel modèle en 2009-2010.)
- Le BRN devrait s'assurer que les objectifs stratégiques se reflètent dans les plans individuels de rendement des employés, le cas échéant.
- Le BRN devrait minimiser le nombre de rapports ad hoc produits et s'assurer que le personnel chargé de la préparation de l'information et des rapports soit au courant de l'usage qui en sera fait.



Recommandations – Ressources humaines

- Il faudrait examiner la capacité de la division des RH et recruter une quantité suffisante de ressources pour répondre aux besoins de la région.
- La région devrait envisager d'utiliser la dotation non annoncée pour combler des postes techniques et de cadre supérieur clés lorsque cela est réalisable.
- On devrait s'employer à préciser les rôles et les responsabilités.
- La division des RH devrait élaborer des processus pour s'assurer que les plans de RH, les descriptions de travail et les justifications de dotation sont dûment consignés dans les dossiers et signés par le fondé de pouvoir approprié.



Recommandations – Ressources humaines (suite)

- Les questions se rapportant à l’approbation et à la signature des opérations de rémunération d’intérim, d’heures supplémentaires et de congé par les gestionnaires devraient être abordées et des mesures de surveillance devraient être mises en place.
- Les contrôles entourant l’exécution des plans d’apprentissage des employés devraient être renforcés afin d’approuver la formation avant qu’elle ne soit entreprise et de documenter la participation à la formation.



Recommandations – Subventions et contributions

- Une norme exhaustive devrait être mise en place pour tous les programmes de S et C, ce qui comprend l'élaboration de mesures de suivi, de mesures visant à documenter les activités et d'un régime de vérification des bénéficiaires en fonction du risque.
- Les ASF/gestionnaires de programme devraient examiner les rapports exigés (y compris les états financiers) dans des délais raisonnables afin de s'assurer que les bénéficiaires satisfont les modalités et les conditions du programme avant que les fonds ne soit attribués.
- Lorsque les priorités d'exécution du mandat régional le permettent, les décisions de financement devraient être prises selon un système de classement par ordre d'admissibilité ou de priorité plutôt que suivant le principe du premier arrivé, premier servi.
- Il faudrait maintenir et documenter des preuves attestant que les propositions, demandes et rapports ont fait l'objet d'un examen rigoureux.



Recommandations – Subventions et contributions (suite)

- Les gestionnaires de programme devraient examiner et approuver ou rejeter les propositions et les demandes de projet dans des délais raisonnables.
- Les ASF et les gestionnaires de programme devraient suivre une formation obligatoire en vue de renforcer leurs méthodes d'examen.
- Des guides annuels sur les programmes devraient être distribués à toutes les organisations bénéficiaires potentielles.
- Les gestionnaires de programme devraient s'assurer que les rapports des bénéficiaires sont enregistrés dans le système de PTPNI avec la date de réception indiquée sur le rapport.



Recommandations – Passation de contrats

- Les critères de sélection et la documentation à l'appui devraient être consignés aux dossiers afin que l'on puisse justifier la sélection des fournisseurs ou la décision d'utiliser un contrat à fournisseur exclusif.