



Diversification de l'économie de l'Ouest Canada Western Economic
Diversification Canada

Vérification du Programme d'emploi en commerce international

DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST CANADA

Direction générale de la vérification, de l'évaluation et de l'éthique

Juin 2008

Table des matières

1.0	RÉSUMÉ	1
2.0	INTRODUCTION	3
3.0	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	5
	(i) Contrôles de gestion	5
	(ii) Surveillance et résultats	7
	CONCLUSION	9
4.0	SYSTÈME ET STRATÉGIE DE VÉRIFICATION	10
	Sigles — Glossaire	12
	Bibliographie	12

1.0 Résumé

- 1.1** La vérification du Programme d'emploi en commerce international (PECI) est une mission d'assurance en vérification interne qui vise à rendre compte des contrôles de gestion utilisés pour l'exécution du PEGI et à cerner toutes les possibilités d'améliorations qui pourraient être appliquées aux programmes futurs. Le sujet de la vérification est mentionné dans le Plan de vérification axé sur les risques pour 2008-2011 de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO). Pour permettre une certaine efficacité opérationnelle, il a été prévu que cette vérification serait réalisée en même temps que la vérification d'un programme semblable, le programme Premiers emplois en sciences et technologie. Le présent rapport ne concerne que le PEGI.
- 1.2** Même si des outils, des critères et des programmes de vérification semblables ont été utilisés, les objectifs des deux programmes n'étaient pas les mêmes. Le PEGI était surtout centré sur le volet commerce international des projets, alors que les projets en sciences et en technologies du programme Premiers emplois en sciences et technologie étaient d'une grande diversité et pouvaient être nationaux et, parfois, internationaux. L'admissibilité des diplômés au PEGI était aussi plus restrictive que celle des diplômés au programme Premiers emplois en sciences et technologie.
- 1.3** Les vérificateurs ont examiné les indications de l'efficacité des contrôles de gestion en place permettant d'exécuter le PEGI et de fournir aux cadres supérieurs de DEO l'assurance que les paiements faits aux bénéficiaires étaient conformes aux modalités du programme. La vérification a permis d'examiner la mesure dans laquelle les contrôles de gestion du PEGI respectaient les normes et critères établis dans la Politique sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).

Constatations

- 1.3** La vérification a révélé que le PEGI était bien géré pendant la période visée par la vérification, jusqu'à son interruption en 2005. Des contrôles appropriés avaient été établis pour les montants versés aux bénéficiaires, conformément aux modalités des ententes de contribution.
- 1.4** Les résultats des critères examinés sont résumés dans le tableau qui suit.

Critères	Résultats de l'évaluation
Un cadre de contrôle de la gestion et des risques est en place	Critère respecté en grande partie
Les projets étaient admissibles à du financement	Critère respecté
L'entreprise et le diplômé étaient admissibles	Critère respecté
DEO a respecté les autorisations appropriées	Critère respecté
Les réclamations et paiements étaient soutenus par une documentation adéquate	Critère respecté

DEO a exercé une diligence raisonnable tout au long du cycle de vie du projet	Critère respecté en grande partie
---	-----------------------------------

- 1.5** Le travail de vérification a permis de cerner quelques possibilités d'amélioration. La plupart des possibilités d'amélioration ont déjà été mises en œuvre d'après les recommandations faites dans le cadre d'autres missions récentes de vérification des subventions et contributions, qui ont été faites après l'élimination du PECI en 2005. Les lacunes précises cernées dans le cadre de cette vérification étaient les suivantes :
- les niveaux de risque, après avoir été évalués à l'étape de l'approbation du projet, n'ont pas été réévalués pendant le cycle de vie de ce dernier;
 - les stratégies d'atténuation des risques n'étaient pas suffisamment documentées dans les cas où des circonstances exceptionnelles se présentaient;
 - dans l'ensemble, il manquait de données probantes sur la mesure des résultats du projet.

Conclusion

- 1.6** En résumé, les contrôles établis par la direction pour le PECI étaient d'une conception efficace et fonctionnaient de façon satisfaisante. Conformément aux normes de vérification interne et aux critères sélectionnés, nous avons réalisé une partie suffisante du travail de vérification pour soutenir la conclusion selon laquelle le cadre de contrôle de gestion dont la direction de DEO est responsable était approprié, compte tenu de la taille du PECI et des risques qui y étaient associés.
- 1.7** Conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, nous fournissons une assurance raisonnable qu'il existait des contrôles de gestion pertinents et fiables pour l'exécution du PECI de 2002 à 2005, quand le programme a été éliminé.
- 1.8** De plus, des possibilités d'amélioration sont présentées dans le présent rapport, là où il y a lieu de renforcer ces contrôles afin d'atténuer les risques et de contribuer à l'excellence de la gestion de tout programme futur de conception et d'exécution semblables.

2.0 Introduction

2.1 Le Programme d'emploi en commerce international (PECI) a été lancé en mars 1995. Le Peci répondait à deux importantes préoccupations concernant l'économie canadienne de l'époque : améliorer la compétitivité sur le marché mondial et encourager l'embauche des jeunes. En plus d'accroître la capacité d'exportation des entreprises de l'Ouest canadien, le Peci avait l'important but de fournir des emplois aux nouveaux diplômés tout en augmentant la base de connaissances sur l'expansion du commerce. Le Peci a été supprimé en 2005.

Contexte de la vérification

2.2 Il est possible que dans l'avenir, DEO ait pour tâche d'offrir des programmes d'aide aux entreprises semblables au Peci, auquel DEO a mis fin en 2005. Pour soutenir l'engagement de DEO envers l'excellence de la gestion, il est prudent de procéder à une vérification interne après coup de programmes comme le Peci pour évaluer l'efficacité des contrôles utilisés pendant leur exécution et cerner toutes les possibilités d'amélioration qui pourraient s'appliquer à des programmes futurs de conception et d'exécution semblables. Les leçons tirées de la présente vérification et de la vérification du programme Premiers emplois en sciences et technologies, programme semblable ayant des objectifs différents et dont la vérification a été faite simultanément, seront profitables pour la planification et la conception de programmes futurs.

Portée de la vérification

2.3 Le Peci a été annoncé en mars 1995 et supprimé en 2005. Pour que l'on puisse garantir la pertinence et le caractère actuel de la vérification, la période de vérification a été limitée aux paiements et aux transactions d'approbation effectués entre le 1^{er} avril 2002 et le 31 mars 2007. Bien que les approbations de projets aient cessé en 2005, DEO a honoré ses engagements jusqu'en 2007. La vérification à l'échelle du ministère visait tous les bureaux régionaux et l'administration centrale de DEO.

Objectifs de la vérification

2.4 Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- évaluer les contrôles qui étaient en place pour le Peci et leur efficacité;
- fournir à la haute direction de DEO l'assurance que les paiements versés aux bénéficiaires ont été faits conformément aux modalités du programme;
- recommander l'amélioration des contrôles et de la diligence raisonnable pour les programmes futurs de conception et d'exécution semblables.

Critères de vérification

2.5 Les critères de vérification ont été tirés des modalités des ententes de contribution, d'autres initiatives pour les diplômés à l'échelle du gouvernement, des procédures de DEO en matière de diligence raisonnable et d'évaluation de programmes et de la Politique sur les paiements de transfert du SCT. Voici les critères de vérification sélectionnés pour orienter la vérification :

- un cadre de contrôle de la gestion et des risques est en place;
- les projets étaient admissibles à du financement;
- l'entreprise et le diplômé étaient admissibles;
- DEO a respecté les pouvoirs appropriés;
- les réclamations et paiements étaient soutenus par une documentation adéquate;
- DEO a exercé une diligence raisonnable tout au long du cycle de vie du projet.

2.6 Les résultats de l'examen de ces critères ont été résumés en fonction de quatre évaluations possibles :

- 4) critère respecté;
- 3) critère respecté en grande partie;
- 2) critère en partie respecté;
- 1) critère non respecté.

Risques évalués

2.7 Dans le cadre de la vérification du PECCI, nous avons évalué les risques propres aux programmes qui suivent pour nous assurer que le cadre de contrôle de gestion était suffisant pour atténuer les risques suivants :

- les objectifs du programme de DEO n'ont pas été atteints;
- les valeurs et les normes éthiques du gouvernement fédéral n'ont pas été respectées;
- des projets qui n'étaient pas admissibles ont été approuvés;
- des entreprises non admissibles se sont retrouvées parmi les bénéficiaires;
- les projets ne comportaient pas de contenu ni d'initiatives internationaux;
- les bénéficiaires particuliers n'étaient pas de nouveaux diplômés;
- DEO n'a pas usé d'une diligence raisonnable durant le suivi de la réussite du programme;
- les déboursements n'ont pas été faits conformément aux modalités des ententes de contribution.

3.0 Observations et recommandations

(i) Contrôles de gestion

Les attentes en matière de vérification étaient les suivantes :

- la direction avait un cadre approprié en place pour établir l'orientation, les procédures, les objectifs et les priorités du programme, ainsi que les précédents dans le domaine;
- il existait une entente de contribution établissant les modalités du projet;
- un solide cadre d'évaluation de projets, comportant des étapes d'approbation, était en place et bien compris par les agents de projet;
- l'admissibilité des projets, le nom des diplômés et la documentation ont été communiqués et appliqués de façon appropriée tout au long du cycle de vie du projet;
- les pouvoirs et les limites étaient structurés et précis, et ils ont été communiqués;
- la direction a comparé les résultats obtenus aux attentes sur une base régulière;
- les activités d'évaluation du programme ont permis de cerner ses points forts, ses points faibles et ses répercussions de même que d'autres méthodes possibles d'exécution du programme.

Cadre de gestion

- 3.1** Le PECI a été bien géré. Il y avait des contrôles appropriés pour la sélection et l'approbation des projets. Même si des notes de procédure, des précédents et des instructions existaient sous diverses formes dans les bureaux régionaux et l'administration centrale entre 1995 et 2002, des directives stratégiques clés uniformes ont été mises en place en mars 2002 par le sous-ministre et la direction des opérations et des programmes dans le but d'orienter le renouvellement et l'administration du PECI jusqu'à son élimination en 2005. La mise en œuvre, l'administration, l'admissibilité, les dates butoirs, la promotion et les règles de procédure ont été rationalisées et éclaircies dans les notes subséquentes. Ces documents ont constitué des sources documentées en matière de conception et de référence, ce qui a permis aux employés d'exécuter le programme de façon efficace et constante.
- 3.2** Les projets examinés avaient été approuvés comme il se doit dans les délais prescrits et selon les limites de financement établies. Les projets et les diplômés avaient été considérés comme admissibles et satisfaisaient aux critères du programme. Quand cela était justifié, des recherches ont été faites dans le registre des entreprises. On a demandé des éclaircissements au besoin. Dans certains cas, les faits ont été notés au dossier et, dans d'autres cas, il était seulement écrit que quelqu'un avait parlé au client, sans autre détail.
- 3.3** Une évaluation formative du PECI a été faite en 2004. L'évaluation a révélé que le programme était pertinent, avait des répercussions et contribuait à la réussite des petites

et moyennes entreprises. Les opinions différaient quant au fait de savoir si le programme devait être exécuté par DEO ou par un tiers.

- 3.4** La documentation concernant les 20 points et plus de vérification du programme qui ont été examinés était, dans l'ensemble, solide. Cependant, 10 des 41 dossiers de projets sélectionnés comportaient au moins un problème lié à la comparaison avec les divers points de vérification du programme examinés pour chacun des dossiers.
- 3.5** Le Tableau 1 résume les principaux résultats de la vérification rétrospective des échantillons examinés :

Tableau 1 : Analyse des échantillons

Description	Total	Pourcentage
Nombre de projets en cours pendant la période de vérification	176	
Nombre de projets examinés	41	
Taille en pourcentage de l'échantillon de dossiers		23 %
Dossiers de projets examinés dans le cadre de la vérification	41	100 %
Examen des projets, classement du risque lié à l'échantillon		
Faible	40	98 %
Moyen	1	2 %
Élevé	0	0 %
Résumé des exceptions en matière de vérification		
Dossiers contenant des exceptions aux critères établis d'examen des dossiers	10	24 %

- 3.6** La difficulté était que plus de 98 % des projets examinés étaient classés comme présentant un risque peu élevé. D'après les dossiers examinés, il semble que les résultats de l'évaluation des risques découlaient en grande partie du fait que la contribution maximale de 20 000 \$ était jugée comme de moindre importance comparativement aux montants de contribution plus élevés régulièrement octroyés dans le cadre d'autres programmes de DEO. Aucun des projets n'avait été évalué comme présentant un risque élevé, et seulement 2 % ont été évalués comme présentant un risque moyen.
- 3.7** Aux fins de l'analyse de vérification indépendante, la majeure partie de la clientèle visée par le programme était des petites et moyennes entreprises qui, souvent, n'ont que des ressources limitées à affecter à l'administration des programmes gouvernementaux. Ce facteur seul présente, dans le cadre de tout programme gouvernemental d'aide directe, un risque inhérent élevé ou modéré. Il y a eu, dans le passé, des exemples d'autres ministères du gouvernement qui n'ont pas suffisamment atténué ces risques.

- 3.8** La vérification interne a révélé que le taux de 98 % des projets de l'échantillon qui ont été classés comme présentant un risque peu élevé était probablement beaucoup trop important, compte tenu de tous les indicateurs de risque disponibles. Il se peut que la valeur peu élevée du dollar ait joué un rôle trop important dans l'évaluation des risques. Par exemple, 75 % des projets examinés étaient liés à des études de marché et à des initiatives internationales qui en étaient à leurs débuts, ce qui fait que ces projets présentaient des risques modérés et inconnus.
- 3.9** De plus, DEO aurait pu exercer une diligence plus raisonnable et resserrer ses processus de surveillance afin de s'assurer que les circonstances exceptionnelles qui se sont présentées pendant le cycle de vie du projet étaient entièrement documentées et que l'évaluation des risques réalisée au moment de l'approbation du projet était confirmée ou infirmée.
- 3.10** Dans l'ensemble, les possibilités d'amélioration ont été évaluées comme présentant un risque peu élevé, compte tenu de leur importance, de l'élimination du programme en 2005 et des répercussions potentielles, puisque DEO n'exécute actuellement pas de programmes semblables. Des efforts continus d'amélioration ont déjà été faits à la suite des recommandations récentes concernant la gestion et l'administration globales des programmes de subventions et de contributions.

Recommandation n° 1 : Si DEO établit des programmes semblables dans l'avenir, les risques associés aux projets devront être réévalués de façon périodique. Les risques ne sont pas immuables et doivent être réévalués pendant le cycle de vie du projet.

(ii) Surveillance et résultats

Les attentes en matière de vérification étaient les suivantes :

- les environnements externes et internes étaient contrôlés afin que l'on puisse obtenir des renseignements pouvant signaler un besoin de réévaluer les risques et les objectifs de DEO;
 - des rapports d'étape appropriés et opportuns et la documentation relative aux réclamations ont été communiqués;
 - les rapports financiers et non financiers ont été examinés et approuvés;
 - la rigueur de la surveillance et les éléments probants à cet égard étaient proportionnels au niveau de risque;
 - des processus ont permis de surveiller le rendement financier et opérationnel sur une base continue;
 - une documentation adéquate et appropriée soutenait les réclamations.
- 3.11** Il y avait des contrôles appropriés pour les paiements versés aux bénéficiaires. Des talons de chèque de paie, des relevés T4 et des registres de paie ont été utilisés au besoin pour

confirmer les salaires. Des rapports d'étape ont été demandés aux bénéficiaires et reçus de ces derniers. Avant les paiements, les rapports d'étape avaient été demandés et reçus. Les paiements ont été faits dans les limites prévues dans les dossiers d'approbation des projets. Quand les fonds n'étaient pas entièrement dépensés, ils étaient désengagés. Les entreprises se sont acquittées de leurs obligations, conformément aux modalités et conditions établies par DEO.

- 3.12** Il y avait des notes au dossier relativement aux consultations avec les superviseurs et aux motifs des décisions prises. Cependant, dans quelques cas, les arguments présentés pour justifier les dispositions prises à l'égard de situations inhabituelles auraient pu être mieux documentés. Ces conditions sont analysées plus en détail ci-dessous.
- 3.13** Dans plus de 15 % des échantillons analysés, les réclamations étaient présentées non pas tous les trimestres, mais plutôt à la fin du projet, et tous les montants admissibles étaient alors réclamés. Un certain nombre d'employés diplômés avaient déjà quitté l'entreprise au moment où les demandes ont été présentées. Cela a probablement limité les possibilités pour DEO d'interroger les diplômés afin de confirmer que les objectifs du programme avaient été atteints.
- 3.14** Il y avait peu de documentation au dossier confirmant que des procédures de rechange, comme des visites sur place ou des entrevues avec les diplômés, ont été utilisées afin de réduire au minimum les risques de fausse déclaration dans les rapports d'étape. DEO n'a procédé qu'à très peu de vérifications pour confirmer que les réclamations des employés correspondaient à ce qu'ils faisaient réellement et qu'ils étaient toujours admissibles à du financement. DEO a beaucoup compté sur les entreprises ayant reçu de l'argent pour qu'elles établissent avec exactitude les tâches des personnes embauchées et les répercussions internationales des projets. La vérification a révélé que DEO avait tendance à se fier aux renseignements fournis par les destinataires et bénéficiaires du financement.
- 3.15** En ce qui concerne le projet classé comme présentant un risque modéré dans l'échantillon analysé, il n'y avait rien au dossier qui portait à croire que les processus utilisés différaient d'une façon ou d'une autre de ceux auxquels le ministère a eu recours pour les 40 dossiers présentant un risque peu élevé qui faisaient partie de l'échantillon. La même méthode normalisée d'examen des réclamations a été appliquée à tous les dossiers, quel que soit le niveau de risque. Même si certains demandeurs en étaient à leur première réclamation et que d'autres en avaient déjà présenté plusieurs, il n'y avait rien au dossier montrant une surveillance plus ou moins rigoureuse selon la situation du destinataire et la nature de sa réclamation. La vérification interne a révélé que DEO n'exigeait pas que les rapports de projet finaux contiennent une analyse et une preuve des réalisations pour s'assurer qu'ils avaient un lien avec les objectifs et les résultats du programme.

Recommandation n° 2 : DEO devrait adapter ses processus de surveillance et de diligence raisonnable pour qu'ils soient proportionnels au niveau de risque cerné au moment de l'évaluation.

Conclusion

- 3.16 En résumé, les contrôles établis par la direction pour le PEGI étaient d'une conception efficace et fonctionnaient de façon satisfaisante. Conformément aux normes de vérification interne et aux critères sélectionnés, nous avons réalisé une partie suffisante du travail de vérification pour soutenir la conclusion selon laquelle le cadre de contrôle de gestion dont la direction de DEO est responsable était approprié, compte tenu de la taille du PEGI et des risques qui y étaient associés.
- 3.17 Conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, nous fournissons une assurance raisonnable qu'il existait des contrôles de gestion pertinents et fiables pour l'exécution du PEGI de 2002 à 2005, quand le programme a été éliminé.
- 3.18 De plus, des possibilités d'amélioration sont présentées dans le présent rapport, là où il y a lieu de renforcer ces contrôles pour tout programme futur de conception et d'exécution semblables.

4.0 Système et stratégie de vérification

Planification

4.1 La planification de la vérification a débuté en janvier 2008, et les travaux de vérification se sont terminés en avril 2008. Parmi les documents de référence consultés par les vérificateurs, mentionnons les suivants : la Politique sur les paiements de transfert du SCT, les programmes d'emploi du gouvernement du Canada à l'intention des diplômés universitaires et des jeunes, le profil ministériel du risque de DEO et les rapports de vérification antérieurs de DEO pertinents pour l'évaluation du risque. D'autres documents de référence concernant le PECEI ont été examinés afin que nous puissions acquérir une connaissance plus approfondie du programme et cerner les risques. Des modèles d'ententes de contribution, des documents du Secrétariat du Conseil du Trésor, des rapports du Bureau de la vérificatrice générale et des documents de l'Institut des vérificateurs internes ont servi à choisir les critères de vérification et à élaborer le programme de vérification. À la lumière des connaissances acquises sur le programme et des défis qu'il présente, nous avons examiné, dans le cadre de la vérification interne, les mesures de contrôle de la gestion sélectionnées et avons évalué le risque cerné.

Normes et méthode

- 4.2 Nous nous sommes servis des normes de vérification interne du gouvernement du Canada pendant la vérification et la préparation du rapport. L'accent a été mis sur les éléments probants factuels, l'analyse des données probantes et la documentation connexe. Nous avons analysé objectivement les conditions en fonction des risques encourus, de leur importance et de leurs causes et effets probables. Des recommandations ont été sélectionnées en fonction des risques encourus, de leur importance et des éléments à valeur ajoutée pouvant faire l'objet de mesures qui contribueront à l'excellence en gestion.
- 4.3 La possibilité d'interroger, au besoin, les employés bénéficiaires ou les anciens employés diplômés pouvait être envisagée après l'analyse des dossiers, des ressources, des risques et des cadres de contrôle de gestion actuels de DEO.
- 4.4 Nous avons tenu compte des résultats du suivi de vérifications connexes précédentes et de la mesure dans laquelle les plans d'action de la direction ont été mis en œuvre à ce jour. Certaines des recommandations découlant des vérifications de 2005 et de 2007 et d'une évaluation formative du programme réalisée en 2004 s'appliquent aux problèmes observés dans le cadre de la présente vérification.
- 4.5 Grâce à un suivi des vérifications précédentes, la vérification interne a permis de conclure que, depuis 2005, les contrôles de gestion ont été améliorés de façon importante en ce qui concerne les processus d'évaluation des projets et les processus de surveillance et de paiement.

Échantillonnage

4.6 Nous avons procédé au hasard à un échantillonnage libre, fondé sur des fourchettes en dollars stratifiées au sein de la population, pour sélectionner les dossiers de projet à analyser. Le Tableau 2 résume la population du programme entre 2002 et 2007 et fournit les détails des projets sélectionnés pour analyse.

Tableau 2 : Population du PECl pour la période de vérification

Description	Total	Pourcentage
Réclamations faites dans le cadre du programme pour des projets réalisés pendant la période de vérification, de 2002 à 2005	2 833 489 \$	100 %
Valeur en dollars des projets examinés	647 291 \$	23 %
Nombre de projets en cours pendant la période de vérification	176	100 %
Nombre de projets examinés	41	23 %

Équipe de vérification

Donald MacDonald	Dirigeant principal de la vérification
John Hagan	Chef de projet
Kathy Locke	Vérificatrice principale
Amarjit Mundi	Vérificatrice principale
Stella Okyere	Adjointe exécutive

Sigles - Glossaire

DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
PECI	Programme d'emploi en commerce international
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Bibliographie

1. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, *RPP de 2004-2005, RMR de 2005-2006, RMR de 2004-2005* et *Rapports de vérification interne*, Ottawa : SCT.
2. Rapports ministériels de DEO :
[\[http://wdnet/knowledge_warehouse/dep_reports_f.asp#Parliament\]](http://wdnet/knowledge_warehouse/dep_reports_f.asp#Parliament)
3. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, *Entrepôt du savoir* [intranet]
4. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Contrôles de gestion fondamentaux*, Ottawa : SCT, n.d.
5. Site web du Bureau du contrôleur général du SCT :
[\[http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/organisation/ocg-bcg_f.asp\]](http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/organisation/ocg-bcg_f.asp)
6. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur la vérification interne*, Ottawa, 2006.
7. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les paiements de transfert*, Ottawa, 2007.
8. Bureau de la vérificatrice générale du Canada, *Rapports de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes de 2004 et de 2007*, Ottawa : Queens Printer, n.d.