



Industrie  
Canada

Industry  
Canada

# VÉRIFICATION DU PROGRAMME PILOTE DE SERVICES À LARGE BANDE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL ET DU NORD

RAPPORT DE VÉRIFICATION FINAL

INDUSTRIE CANADA  
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION ET DE L'ÉVALUATION

30 JUILLET 2007

RECOMMANDÉ AU SOUS-MINISTRE POUR APPROBATION  
LE 5 DÉCEMBRE 2007 PAR LE CMV  
APPROUVÉ PAR LE SOUS-MINISTRE LE 12 DÉCEMBRE 2007

Canada

On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section des services du multimédia  
Direction générale des communications et du marketing  
Industrie Canada  
Bureau 264D, tour Ouest  
235, rue Queen  
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : 613-948-1554  
Télec. : 613-947-7155  
Courriel : [production.multimedia@ic.gc.ca](mailto:production.multimedia@ic.gc.ca)

### **Autorisation de reproduction**

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'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à [copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca](mailto:copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca).

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-119/2007F-PDF  
ISBN 978-0-662-07817-3

60397

Also available in English under the title *Audit of the Broadband Rural and Northern Development Pilot Program*

Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence.

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>1.0 SOMMAIRE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Contexte .....	1
1.2. Objectifs de la vérification .....	1
1.3. Portée de la vérification.....	1
1.4 Principales constatations .....	2
1.5. Recommandations.....	3
1.6. Leçons tirées .....	3
1.7. Conclusion de la vérification.....	4
<b>2.0 ÉNONCÉ D'ASSURANCE .....</b>	<b>5</b>
<b>3.0 CONTEXTE.....</b>	<b>6</b>
3.1 Programme .....	6
3.2 Objectifs de la vérification .....	7
3.3 Portée de la vérification.....	8
3.4 Méthodologie de la vérification.....	8
<b>4.0 CONSTATATIONS DÉTAILLÉES ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>10</b>
4.1 Efficacité du cadre de contrôle de gestion .....	10
4.2 Conformité à la Politique sur les paiements de transfert.....	12
4.3 Constatations et recommandations .....	14
<b>5.0 LEÇONS TIRÉES .....</b>	<b>17</b>
<b>Annexe A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION</b>	
<b>Annexe B – PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION</b>	

## **1.0 SOMMAIRE**

---

### **1.1. Contexte**

Le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord (ci-après « le Programme de services à large bande » ou « le programme ») a pour mission « d'appuyer le déploiement des services à large bande aux collectivités non desservies afin de démontrer les avantages économiques, sociaux et culturels des services à large bande et d'améliorer leur participation dans l'économie nationale et mondiale ». Le financement dans le cadre du programme a été offert en deux phases. Dans la phase I, le programme offrait un financement de démarrage, jusqu'à concurrence de 30 000 \$, pour l'élaboration de plans d'activités. Dans la phase II, le programme offrait un financement pour la mise en œuvre des services à large bande dans les collectivités éloignées. En tout, 154 projets ont été financés dans la phase I (4 millions de dollars) et 63 dans la phase II (80 millions de dollars). Le Programme de services à large bande est administré par le Bureau national de services à large bande d'Industrie Canada à Ottawa et sa prestation régionale est assurée par cinq bureaux dans l'ensemble du Canada.

### **1.2. Objectifs de la vérification**

La vérification du Programme de services à large bande a été sélectionnée conformément au plan pluriannuel de vérification interne d'Industrie Canada. La vérification a pour objectif de fournir une évaluation indépendante et objective de la conception et de l'efficacité opérationnelle du cadre de contrôle de gestion (CCG) du programme et la mesure dans laquelle les paiements de transfert dans le cadre du programme sont gérés conformément à la *Politique sur les paiements de transfert*.

### **1.3. Portée de la vérification**

La portée de la vérification couvrait les opérations du programme depuis sa création en 2002 jusqu'en mai 2007 et l'ensemble des cinq régions visé par le programme. La vérification a mis l'accent sur les domaines à plus haut risque en ce qui concerne l'atteinte des objectifs du programme. Les projets dans le cadre de l'Initiative nationale de satellite (INS) et les projets de services à large bande approuvés dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) étaient exclus de la portée de la vérification.

## 1.4 Principales constatations

L'équipe de vérification a noté que plusieurs contrôles de gestion et pratiques opérationnelles étaient en place au sein du programme pour aider à assurer une gouvernance saine, des contrôles internes et la gestion des risques. La direction du programme est conforme aux attentes de la *Politique sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Voici un résumé des principales observations découlant de la vérification.

### Contrôles internes

La direction du programme a établi et mis en œuvre un certain nombre de pratiques pour aider à assurer une conformité à la Politique sur les paiements de transfert, notamment les suivantes : des critères d'admissibilité et des processus d'évaluation clairement définis et documentés; des regroupements et des procédures standard de réclamations; des approches axées sur les risques pour la sélection des activités de vérification des bénéficiaires; des modalités et conditions standard pour chaque accord de contribution. Les accords de contribution comprennent des clauses relatives à la responsabilisation en ce qui concerne les objectifs du projet, les rôles et les responsabilités, les exigences en matière de surveillance et de rapport du projet ainsi que les conditions à remplir avant le paiement.

Le programme a adopté un objectif et une approche transparente pour la sélection et l'approbation des demandes de financement dans les deux phases de financement. L'approche et les critères de sélection ont été rendus publics. L'utilisation d'un Comité national de sélection, composé d'experts dans le domaine des services à large bande partout au pays, a davantage contribué à renforcer l'objectivité du processus de sélection et d'approbation des projets, en fonction des principes de mérite.

### Gestion des risques

Le programme a officiellement défini et documenté les principaux risques pour la réalisation de ses objectifs. Même si le risque de chaque projet est évalué par rapport à neuf facteurs de risque prédéterminés, on n'a considéré aucune différence dans l'étendue des activités continues et des procédures de vérification des réclamations. Cela a augmenté le délai et les coûts associés à la conformité aux exigences de rapport de projets continus imposées aux bénéficiaires. Une approche basée sur les risques pour les activités de surveillance des bénéficiaires et de vérification des réclamations aurait pu permettre une utilisation plus efficace des ressources limitées du programme pour une évaluation continue des risques et une surveillance du programme général.

De plus, des incohérences ont été dégagées dans le niveau et l'étendue des activités de surveillance effectuées d'une région à l'autre. Une formation supplémentaire et un suivi individualisé des régions aurait permis de renforcer l'uniformité de la surveillance et des autres activités partout au pays.

## **Gouvernance**

Le programme est assujéti à des contrôles de gestion, conformément au cadre de contrôle de gestion de la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI) et au cadre régional de responsabilisation de gestion de la DGAAI. Des facteurs essentiels à la réussite ont été recensés dans la gestion et la prestation du programme : l'existence d'un cadre de contrôle de gestion officiellement documenté et des politiques et procédures à l'appui; la surveillance et le rapport des résultats du programme par rapport à des indicateurs de rendement prédéfinis; des ressources régionales dédiées; et une communication efficace régionale entre le bureau chef et les bureaux régionaux.

### **1.5. Recommandations**

Le Programme de services à large bande tire actuellement à sa fin et on s'attend à ce qu'il soit complètement terminé d'ici la fin mars 2008. Consciente de cette réalité, l'équipe de vérification offre des recommandations d'amélioration à prendre en considération des programmes pilotes futurs ou d'autres programmes similaires au sein du ministère. Il est recommandé que le directeur général de la DGAAI :

- en consultation avec l'Unité de l'assurance de la qualité des contributions, veille à ce qu'une approche axée sur les risques soit adoptée afin d'examiner et de traiter les réclamations et qu'elle soit soutenue par le biais de lignes directrices officielles et de séances de formation;
- s'assure que des séances de formation officielles plus fréquentes soient dispensées au personnel régional pour permettre une plus grande uniformité dans les activités de surveillance;
- envisage d'assigner un poste centralisé d'assurance de la qualité qui serait responsable de faire le suivi de la compréhension régionale et de l'application des politiques de surveillance du programme et de contribuer à la conduite des activités de surveillance des récipiendaires.

### **1.6. Leçons tirées**

Plusieurs leçons importantes ont été recensées dans le cadre de la vérification et devraient être prises en considération pour la prestation future du programme :

- Les politiques et les lignes directrices du programme devraient inclure des déclarations claires concernant les rôles et les responsabilités des agents du programme et des requérants;
- En raison des changements dans la composition des ressources affectées, une formation continue devrait être dispensée aux agents du programme;

- Il faut mettre à la disposition des gestionnaires du programme une gestion saine des connaissances et de l'information, y compris les téléconférences régulières afin de discuter des questions et des pratiques liées aux projets;
- Les approches flexibles pour la gestion du programme, la prestation et la surveillance des programmes pilotes peuvent aider à améliorer le niveau de soutien pour les clients du programme, tout en permettant aux gestionnaires de se concentrer sur les résultats et la responsabilisation.

### **1.7. Conclusion de la vérification**

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Programme de services à large bande dispose d'un cadre de contrôle de gestion et que les pratiques connexes et les contrôles internes sont en place. Ceux-ci fonctionnent comme prévu et sont conformes à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor. L'équipe de vérification a noté un problème important lié au besoin d'adopter une approche plus axée sur les risques pour la surveillance des bénéficiaires et les activités de vérification des réclamations. Cette question est expliquée en détail dans la section 3 du présent rapport.

## 2.0 ÉNONCÉ D'ASSURANCE

---

Nous avons terminé la vérification interne du Programme de services à large bande. La présente vérification interne avait pour objectifs de fournir une évaluation indépendante et objective des éléments suivants : la conception et l'efficacité opérationnelle du cadre de contrôle de gestion (CCG) en place au sein du Programme de services à large bande; et la mesure dans laquelle les paiements de transfert dans le cadre du programme étaient gérés conformément à la Politique sur les paiements de transfert. La conception et l'efficacité opérationnelle des contrôles de gestion au sein du Programme de services à large bande relèvent de la direction du programme.

L'équipe de vérification a examiné les contrôles de gestion en place dans le Programme de services à large bande, y compris les pratiques de gestion et opérationnelles, les pratiques de gestion intégrée des risques, la gestion de l'information et le rapport pour la prise de décisions à l'appui de la réalisation des objectifs généraux du programme et la conformité du programme à la *Politique sur les paiements de transfert*, y compris les processus en place pour surveiller la conformité des bénéficiaires aux modalités et conditions de leurs accords de contribution et les pratiques en place pour s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

La portée de la vérification couvrait les opérations du programme depuis sa création en 2002 jusqu'en mai 2007. L'Initiative nationale de satellite (INS) et les projets de services à large bande approuvés dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) étaient exclus de la portée de la vérification.

Nos conclusions de vérification interne reposent sur l'évaluation des constatations par rapport aux critères d'évaluation préétablis et convenus par la direction et reflètent les travaux de vérification menés entre mars et mai 2007.

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeant principal de la vérification, on a mené un nombre suffisant et approprié de procédures de vérification suffisantes et appropriées et recueilli suffisamment d'éléments de preuve pour appuyer l'exactitude des conclusions tirées et contenues dans le présent rapport. Les conclusions sont fondées sur une comparaison des conditions qui existaient à l'époque par rapport aux critères de vérification préétablis convenus avec la direction. Les conclusions ne s'appliquent qu'à l'entité examinée.

---

Dirigeant principal de la vérification

## 3.0 CONTEXTE

---

### 3.1 Programme

Le Programme de services à large bande relève du Secteur du spectre, des technologies de l'information et des télécommunications (STIT) au sein de la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI) d'Industrie Canada. Les objectifs du programme appuient directement l'objectif du STIT d'Industrie, à savoir accélérer la transition du Canada vers l'économie de réseaux grâce au développement et à l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) pour le bénéfice économique, social, culturel et civil des Canadiens.

Lancé en septembre 2002 en tant qu'un programme pilote triennal de 105 millions de dollars, le Programme de services à large bande a pour mission d'« appuyer le déploiement des services à large bande aux collectivités non desservies afin de démontrer les avantages économiques, sociaux et culturels des services à large bande et d'améliorer leur participation à l'économie nationale et mondiale. » Le programme vise à desservir environ 400 collectivités, soit 10 p. 100 des collectivités canadiennes non desservies. En 2004, le Secrétariat du Conseil du Trésor a prolongé le mandat du programme jusqu'en 2007 pour permettre l'achèvement des projets financés. Le Programme de services à large bande a été offert sous deux phases de financement :

- Le financement dans la phase I était de moins de 30 000 \$ ou de 50 p. 100 des coûts admissibles aux récipiendaires admissibles en vue d'élaborer des plans d'activités. Dans cette phase, un financement total de 4 millions de dollars a été offert à 154 projets, dont le tout a été mené à bien.
- La phase II offrait un financement maximal de 50 p. 100 des coûts admissibles aux récipiendaires en vue de mettre en œuvre des réseaux pour construire une infrastructure à large bande dans les collectivités non desservies. Dans cette phase, un financement de plus de 80 millions de dollars a été fourni à 63 projets, dont 55 ont été achevés en juin 2007. Parmi les 63 projets approuvés dans cette phase, trois n'ont pas procédé à la mise en œuvre complète à cause des facteurs suivants : un projet a été fusionné avec un autre; et deux projets ont été résiliés avant leur mise en œuvre complète car les maîtres d'œuvre communautaires n'étaient pas en mesure de les terminer. La valeur moyenne des accords de contribution pour les projets de la phase II était de 1 267 125 \$, la plus grande contribution étant de 6 194 923 \$ et la plus petite de 40 272 \$.

Le tableau ci-dessous résume le nombre total de projets et les contributions totales financées par région pour les projets de la phase II :

Région	Contribution totale financée (\$)	Nbre de projets financés	% de la contribution totale financée
Pacifique	9 499 992	11	12 %
Prairies et Nord	23 757 866	12	29 %
Ontario	7 561 699	9	9 %
Québec	18 106 244	8	23 %
Atlantique	21 282 380	23	27 %
<b>Total</b>	<b>80 208 171 \$</b>	<b>63</b>	<b>100 %</b>

Les récipiendaires admissibles dans le cadre du Programme de services à large bande sont définis comme des maîtres d'œuvre communautaires. Ces derniers sont principalement des organismes sans but lucratif qui agissent à titre de commanditaires pour organiser et élaborer un plan d'activités ou pour gérer la mise en œuvre des projets pour le compte des collectivités admissibles non desservies. Toutes les demandes de financement avaient besoin d'engagements de fonds de contrepartie par les entreprises communautaires, les résidents, les institutions publiques et d'autres intervenants communautaires. Les maîtres d'œuvre communautaires étaient responsables de gérer les relations avec les intervenants et le financement.

Le Programme de services à large bande tire actuellement à sa fin et on s'attend à ce qu'il soit complètement terminé d'ici la fin mars 2008.

### 3.2 Objectifs de la vérification

La vérification avait pour objectif de fournir l'assurance :

- 1) qu'un cadre de contrôle de gestion (« CCG ») et des pratiques connexes de gestion, d'opérations et de gestion des risques sont en place et fonctionnent comme il se doit;
- 2) les paiements de transfert dans le cadre du programme sont gérés conformément à la *Politique sur les paiements de transfert*.

À l'appui des exigences énoncées dans la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor, les critères de vérification étaient liés à chaque objectif de vérification et catégorisés selon les contrôles internes, la gouvernance et la gestion des risques (voir annexe A pour les critères particuliers).

### 3.3 Portée de la vérification

La portée de la vérification couvrait les opérations du programme depuis sa création en 2002 jusqu'en mai 2007 et l'ensemble des cinq régions visé par le programme. Les critères particuliers à examiner et l'approche et les procédures à utiliser dans le cadre de la vérification étaient axés sur les domaines à plus haut risque en ce qui concerne l'atteinte des objectifs du programme.

Les projets dans le cadre de l'Initiative nationale de satellite (INS) et les projets de services à large bande approuvés dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) étaient exclus de la portée de la vérification.

### 3.4 Méthodologie de la vérification

La vérification a été menée conformément au *Guide pour la planification, la conduite et le rapport des engagements d'assurance de la vérification interne au sein du gouvernement fédéral au Canada* du Secrétariat du Conseil du Trésor et aux *Normes internationales de la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes.

L'approche en matière de vérification, qui a été détaillée dans le plan de vérification final en date du 9 mars 2007, comprend les éléments suivants :

- Une documentation pertinente a été examinée pour comprendre les risques actuels, les processus de gestion des risques, les cadres de contrôle de gestion, l'information utilisée pour la prise de décisions et les contrôles internes en ce qui concerne le programme.
- Un échantillon des dossiers de la phase I et de la phase II a été sélectionné et examiné pour vérifier leur conformité aux politiques et aux procédures du programme. Les projets de chaque phase ont été sélectionnés selon le jugement de l'équipe de vérification, ce qui a donné lieu à un échantillon d'accords de contribution de valeur monétaire la plus élevée, à une couverture de chaque région géographique et à un mélange de projets fermés et ouverts. Cinq dossiers de projets ont été sélectionnés de la phase I pour un total de 148 322 \$ ou 4 p. 100 du financement total de la phase I. Dix dossiers de projets ont été sélectionnés dans la phase II, ce qui représente 29,8 millions de dollars ou 37,3 p. 100 du financement total de la phase II. Une plus grande proportion de projets de la phase II a été sélectionnée dans notre échantillon en fonction du processus d'évaluation de risques utilisé tout au long de la phase de planification de la vérification, qui a déterminé que le financement de la phase I représentait un risque moins élevé par rapport au financement de la phase II, principalement à cause de la nature des projets financés.

Le financement maximal de la phase I était de 30 000 \$ pour l'élaboration de plans d'activités et était de nature à court terme; à l'opposé, le financement de la phase II visait à financer la mise en œuvre réelle de l'accès aux services à large bande dans les collectivités éloignées et concernait des projets pluriannuels d'une plus grande complexité, dont bon nombre étaient d'une valeur monétaire élevée. Bien que la vérification ait compris un examen des pratiques de gestion et de la prestation de programme associées aux deux phases, une plus grande partie de notre processus d'examen de dossiers s'est concentrée sur la période de financement de la phase II en raison du risque inhérent accru associé à cette phase. Le tableau ci-dessous résume le nombre total de projets par région, la contribution totale financée par région et la couverture des contributions totales des dossiers de la phase II examinés par l'équipe de vérification.

Région	Nbre de projets sélectionnés	financement de contribution total de projets dans l'échantillon (\$)	% du financement total du financement de contribution de la phase II (80M \$)
Pacifique	1	3 800 000 \$	4,8 %
Prairies et Nord	4	14 177 860 \$	17,7 %
Ontario	1	1 900 000 \$	2,4 %
Québec	2	5 821 867 \$	7,3 %
Atlantique	2	4 137 558 \$	5,2 %
Total	10	29 837 285 \$	37,3 %

- On a mené quinze entrevues avec des représentants dans l'ensemble du Programme de services à large bande et avec des maîtres d'œuvre communautaires sélectionnés.
- L'information recueillie par le biais des procédures susmentionnées a été analysée par rapport à chacun des critères de vérification.

## 4.0 CONSTATATIONS DÉTAILLÉES ET RECOMMANDATIONS

Conformément au rapport d'enquête préliminaire du Programme de services à large bande du 9 mars 2007, on a examiné les pratiques et procédures de gestion au sein du programme par rapport à chacun des critères mentionnés à l'annexe A. Nous avons constaté que le programme dispose d'un cadre de contrôle de gestion, de pratiques connexes et de contrôles internes. Ceux-ci fonctionnent comme prévu et sont conformes à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor. Il est reconnu qu'il s'agit d'un programme pilote en phase d'achèvement. De ce fait, nos recommandations d'amélioration visent à être considérées pour la mise en œuvre d'autres programmes actuels ou futurs au sein du Ministère.

### 4.1 Efficacité du cadre de contrôle de gestion

On a dégagé un certain nombre de pratiques de gestion solides, ce qui prouve que le cadre de contrôle de gestion du programme est bien conçu et qu'il fonctionne efficacement. En ce qui concerne cet objectif de vérification, l'équipe de vérification n'a pas observé de problèmes ou de failles importants par rapport aux critères de vérification établis.

On a recensé des facteurs essentiels à la réussite qui existent dans le programme, notamment :

- l'existence d'un cadre de contrôle de gestion officiellement documenté;
- des politiques et procédures documentées qui couvrent tous les aspects du cycle de vie du programme;
- une surveillance régulière des résultats du programme et la production de rapports;
- des contrôles financiers rigoureux concernant l'examen et le paiement des réclamations;
- l'approche de travail avec les maîtres d'œuvre communautaires;
- la fréquence des communications entre le bureau chef et les bureaux régionaux.

Voici quelques observations sur les catégories liées au contrôle interne, à la gestion des risques et à la gouvernance.

#### Contrôle interne

Nos entrevues avec les gestionnaires et le personnel du Programme de services à large bande indiquent que les compétences, connaissances et capacités requises pour livrer et gérer le programme étaient en place. Les gestionnaires ont également travaillé continuellement à obtenir les ressources nécessaires en contrepartie des écarts dans la charge de travail et le volume des projets dans chaque phase du cycle de vie du programme.

Des séances de formation ont été menées lors des phases importantes du programme; la dernière séance a eu lieu en septembre 2004. En raison du nombre élevé de roulement et de changement dans le cycle de vie du programme depuis 2004, des séances de formation supplémentaires auraient pu promouvoir une plus grande uniformité dans les approches adoptées par les régions. Toutefois, depuis, la direction du programme a tenu des téléconférences nationales hebdomadaires afin de discuter des problèmes liés aux projets et de partager des « pratiques exemplaires » avec les gestionnaires et le personnel des bureaux régionaux et du bureau chef. Cette pratique a été perçue comme un facteur essentiel à la réussite pour renforcer la série de compétences du programme et établir une uniformité dans les activités dans l'ensemble du Programme de services à large bande. Ces téléconférences auraient été avantageuses si elles avaient été une pratique régulière depuis la création du programme.

Le programme a adopté un modèle de maître d'œuvre communautaire ou d'associé dans ses transactions avec ses récipiendaires. Cela a permis une approche flexible pour créer une capacité communautaire locale en combinant les compétences locales avec le soutien des agents régionaux et des ingénieurs du programme. Dans le cadre de ce modèle, les maîtres d'œuvre communautaires étaient dotés d'agents de programme régionaux, qui ont servi du seul point de contact avec le programme. Les récipiendaires pouvaient donc discuter avec leur agent des problèmes et des préoccupations, de l'état d'avancement des projets et d'autres questions pertinentes à la réussite globale de leur projet. Ce modèle est considéré comme un facteur essentiel à la réussite pour l'établissement de relations avec les maîtres d'œuvre communautaires et pour contribuer à la création de capacité à l'échelon local.

## **Gestion des risques**

Le programme a officiellement défini et documenté les principaux risques liés à l'atteinte de ses objectifs. Les changements dans les risques à l'atteinte des objectifs du programme sont surveillés par le biais d'un ensemble de rapports mensuels décrits dans la section précédente du présent rapport; la direction prend des mesures pour répondre aux changements dans les risques. Au niveau des projets, les risques sont officiellement évalués par rapport à des critères d'évaluation des risques prédéfinis à l'étape de l'approbation. Les changements dans les risques au niveau des projets sont surveillés et des mesures sont prises par le biais d'activités officielles de surveillance de projets.

On a cerné certaines incohérences dans la nature des communications fournies par les bureaux régionaux aux maîtres d'œuvre communautaires. Nos entrevues avec les récipiendaires ont mis en évidence des cas où les délais pour finaliser les accords de contribution initiale et l'effort requis pour remplir les exigences de rapport continues n'étaient pas clairs. Dans certains cas, le financement du projet a été annoncé avant la finalisation de l'accord de contribution en raison des exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), ce qui a entraîné des retards dans la construction.

Les exigences de la LCEE sont clairement décrites dans les *Lignes directrices pour les requérants du Programme de services à large bande*. Toutefois, cette section des lignes directrices n'était pas bien comprise par certains requérants. Il est reconnu que les risques liés aux incohérences dans la prestation du programme sont inhérents aux modèles de prestation régionale. L'utilisation de séances de formation officielles et de mécanismes réguliers de partage de l'information, comme les téléconférences hebdomadaires, les lignes directrices et les outils pour les requérants, sont des contrôles importants pour atténuer ces risques.

## **Gouvernance**

Le programme fait l'objet de contrôles de gestion définis dans le cadre de contrôle de gestion de la DGAAI, ainsi que le cadre régional de responsabilisation de gestion de la DGAAI. Ces cadres définissent officiellement : les principes et les valeurs de gestion pour guider les responsabilisations; les rôles et responsabilités; la structure de gouvernance; les activités régionales et les responsabilités de surveillance; et les protocoles de rapports et de communications.

Tous les mois, un rapport officiel était présenté au directeur général de la DGAAI sur le rendement du programme par rapport aux principaux indicateurs de rendement et aux résultats prévus. Les rapports mensuels étaient préparés en fonction des données recueillies par le biais de la base de données interne du programme. La base de données recueille de l'information sur les progrès et l'état d'avancement des projets par rapport aux principaux indicateurs de rendement. L'ensemble des rapports mensuels offre des statistiques et une analyse du nombre de projets approuvés, des collectivités desservies, du financement accordé, des fournisseurs de services et d'autres sources d'information importantes pour évaluer et surveiller le rendement général du programme par rapport aux objectifs.

### **4.2 Conformité à la Politique sur les paiements de transfert**

L'équipe de vérification a constaté que les pratiques de gestion du programme sont conformes à la *Politique sur les paiements de transfert*. Voici les principales pratiques en place pour aider à assurer une conformité à la *Politique* :

- des critères d'admissibilité et des processus d'évaluation clairement définis et documentés;
- des regroupements et des procédures standard des réclamations pour examiner et vérifier la validité des coûts financés;
- l'élaboration d'un cadre de vérification axé sur les risques (CVR) et d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour le programme;
- les modalités et conditions pour chaque accord de contribution, notamment les clauses liées à la responsabilisation en ce qui concerne les objectifs des projets, les rôles et responsabilités, la surveillance des projets, les exigences de rapport et les conditions à remplir avant de recevoir un paiement.

Voici quelques observations sur les catégories liées au contrôle interne, à la gestion des risques et à la gouvernance.

### **Contrôles internes**

Le programme a adopté une approche objective et transparente pour la sélection et l'approbation des demandes de financement dans les deux phases de financement. L'approche et les critères de sélection ont été rendus publics sur le site Web du programme et dans les guides à l'intention des requérants. Les projets ont été sélectionnés par un Comité national de sélection, composé d'experts dans le domaine des services à large bande partout au pays.

Ce modèle de sélection a renforcé davantage l'objectivité dans le processus de sélection et d'approbation, basé sur les principes du mérite.

D'après notre examen d'un échantillon de dossiers de projets de la phase I et de la phase II, des contrôles financiers rigoureux sont en place et ils fonctionnent comme prévu. En général, toute la documentation requise à l'appui des réclamations était gardée au dossier ou était en cours d'être suivie par l'agent de programme. Toutes les approbations ont été obtenues conformément aux pouvoirs de signature délégués pour le programme. Les procédures du programme requièrent également que les ingénieurs du programme attestent que tous les produits livrables ont été offerts avant l'approbation de l'achèvement d'un jalon. Ces procédures ont été suivies dans l'échantillon de dossiers examinés.

En plus des contrôles financiers et de surveillance au niveau des bureaux régionaux, toutes les réclamations et la documentation justificative ont été reçues par la direction du bureau chef pour examen et approbation. Ce processus d'examen secondaire a permis un rôle de surveillance centralisée de l'état d'avancement et de la conformité générale des projets aux modalités et conditions du programme.

Si des problèmes étaient dégagés relativement à des réclamations, il y avait des éléments de preuve au dossier indiquant une communication entre l'agent des réclamations, l'agent régional et le représentant du maître d'œuvre communautaire pour aborder et résoudre le problème en temps opportun.

### **Gestion des risques**

Le CVR du programme exige une évaluation des risques pour chaque projet sélectionné, en fonction de neuf facteurs de risque définis. Chaque facteur est évalué sur une échelle de 1 à 5, allant de risque faible, moyen ou élevé. Les cotations des risques globaux qui en résultent servent à déterminer la nature et le délai des vérifications des récipiendaires. Au moment du présent rapport, huit vérifications de récipiendaires avaient été terminées.

De façon générale, les rapports de vérification auprès des bénéficiaires indiquaient que les dépenses réclamées étaient conformes aux modalités et conditions des accords de contribution. Même si certains problèmes ont été notés dans les rapports de vérification auprès des bénéficiaires, comme des cas où les bénéficiaires n'avaient pas déduit l'intérêt gagné sur les avances de réclamations futures, il y avait des éléments de preuve documentés indiquant que la direction faisait un suivi et s'occupait de résoudre les problèmes recensés en temps opportun. Les procédures de suivi de la direction comprenaient également des consultations avec un avocat lorsque cela était nécessaire pour bien répondre aux problèmes et les résoudre. D'après ces constatations, il semble que le programme a élaboré des contrôles pour s'assurer que les projets à risque élevé sont bien cernés, surveillés et sélectionnés en vue de faire l'objet d'une vérification. La direction a également fait le suivi des questions cernées dans le cadre de ses activités de surveillance et de vérification. Ces contrôles fonctionnent de façon efficace.

## **Gouvernance**

Comme on l'a décrit précédemment, le programme fait l'objet de contrôle de gestion défini dans le cadre de contrôle de gestion de la DGAAI et dans le cadre régional de responsabilisation de gestion de la DGAAI. En vertu de ces cadres, le programme a conçu et mis en œuvre des politiques et des procédures pour assurer une conformité à la *Politique sur les paiements de transfert* dans toutes les phases du cycle de contribution. En plus des procédures financières et de surveillance du programme, l'Unité d'assurance du contrôle de la qualité (UACQ) de la DGAAI effectue également des examens périodiques des réclamations des bénéficiaires pour vérifier leur conformité aux politiques et aux procédures de la DGAAI dans l'ensemble des programmes au sein de la Direction générale.

### **4.3 Constatations et recommandations**

#### **Constatation n° 1 :**

**Le processus de surveillance des bénéficiaires et de vérification des réclamations n'est pas efficace, car des procédures de surveillance et de vérification sont effectuées de façon uniforme, peu importe le niveau de risque du projet.**

Même si le CVR du programme définit une échelle de cotation des risques qui est utilisée dans la sélection des bénéficiaires à faire l'objet d'une vérification, cela ne tient pas compte des différences dans l'étendue des procédures de surveillance continue et de vérification des réclamations en fonction des cotations du risque d'un projet. Cette constatation va dans le sens du *Rapport sur les programmes de subventions et de contributions du Groupe d'experts indépendant* de décembre 2006 qui a observé qu'il faut élaborer une approche plus forte en matière de gestion des risques pour les programmes de subventions et de contributions à l'échelle gouvernementale.

Nos entrevues avec les gestionnaires et le personnel du Programme des services à large bande ont révélé que les multiples couches de contrôle en place pour examiner et approuver les réclamations et les rapports d'étape augmentaient la quantité de temps et de ressources requis pour des activités de nature « administrative », au détriment du temps disponible pour effectuer des activités à valeur ajoutée, comme la surveillance globale des risques et du rendement du programme. Même si l'utilisation des procédures standards et des nombreuses couches d'examen offre un niveau élevé de contrôle, la mesure dans laquelle le Programme de services à large bande est tenu de souscrire aux contrôles a peut-être été trop grande, étant donné qu'il s'agissait d'un programme pilote avec un cycle de vie prédéterminé. De plus, cela augmente le délai et les coûts associés pour remplir les exigences de rapport de projet continu imposées aux bénéficiaires.

Grâce à l'adoption d'une approche plus axée sur les risques pour les procédures de surveillance des bénéficiaires et de vérification des réclamations, il est possible d'améliorer l'efficacité. Cela pourrait également permettre un niveau plus concentré de surveillance du rendement général du programme. Pour établir une approche axée sur les risques, la direction devrait déterminer le seuil d'importance approprié pour les exigences de vérification et de surveillance des réclamations.

Il existe plusieurs facteurs dont on peut tenir compte dans l'élaboration d'une approche plus axée sur les risques. Ainsi, les lignes directrices concernant la documentation justificative pourraient s'appuyer sur le nombre de factures à examiner, en pourcentage de la valeur monétaire de la réclamation : par exemple, pour les réclamations de plus de 100 000 \$, 75 p. 100 des factures doivent être soumises. La vérification peut également être basée sur une preuve de paiement des factures, en pourcentage de la valeur monétaire de chaque réclamation : par exemple, pour les réclamations de plus de 100 000 \$, il y a lieu d'exiger des preuves de paiement pour les factures les plus élevées pour un total de 50 p. 100 de la valeur monétaire de la réclamation.

Dans le même ordre d'idées, il faut prendre en considération la possibilité de verser des paiements uniquement à la fin des jalons particuliers des projets, de permettre différentes délégations du pouvoir en fonction du risque et de la valeur monétaire et d'exiger des visites sur site et des examens techniques à des étapes prédéfinies, toujours en fonction du risque d'un projet. En guise de complément à un processus réduit de vérification axé sur les risques, il faudrait faire des demandes supplémentaires de documentation justificative de façon périodique ou aléatoire afin de s'assurer davantage que le financement est utilisé pour les fins prévues.

L'adoption d'une approche plus axée sur les risques devrait être appuyée par l'élaboration de lignes directrices qui définissent la documentation particulière requise, l'étendue de l'examen et de l'approbation requise, l'approche et l'échéance des activités de vérification supplémentaires aléatoires. Une fois que les lignes directrices et le processus auront été révisés, une séance officielle devrait être tenue avec le personnel du programme et les bénéficiaires afin de clarifier les attentes en matière de rapport.

### **Recommandation n° 1 :**

**Le directeur général, DGAAI, en consultation avec l'Unité d'assurance de la qualité des contributions, devrait s'assurer qu'une approche axée sur les risques soit adoptée pour l'examen et le traitement des réclamations et que cette approche soit appuyée par des lignes directrices officielles et des séances de formation.**

### **Constatation n° 2 :**

**On a recensé des incohérences dans le niveau et la nature des activités de surveillance d'une région à l'autre.**

D'après notre examen d'un échantillon de dossiers de récipiendaires de la phase II, on a noté des cas isolés de rapports de jalons, des rapports de visite sur site, des formulaires d'examen technique et d'autres documents connexes qui étaient retardés, incomplets et/ou manquants dans neuf sur dix dossiers examinés. Même si la correspondance de suivi entre l'agent de réclamations, l'agent régional et un représentant du maître d'œuvre communautaire se trouvait au dossier dans pareils cas, cela indique les différences entre le niveau et l'étendue des activités de surveillance exécutées d'un bout à l'autre du pays. Les agents régionaux suivent une liste de vérification lorsqu'ils mènent des activités de surveillance. Toutefois, en pratique, l'étendue de la documentation au dossier peut varier d'une région à l'autre.

### **Recommandation n° 2A :**

**Le directeur général, DGAAI, devrait s'assurer qu'on offre plus fréquemment des séances de formation officielles au personnel régional afin de permettre une plus grande cohérence dans les activités de surveillance.**

### **Recommandation n° 2B :**

**Le directeur général, DGAAI, devrait envisager d'affecter un poste centralisé d'assurance de la qualité, chargé de faire le suivi auprès des régions pour évaluer leur niveau de compréhension et leur application des politiques de surveillance du programme ainsi que pour contribuer à la réalisation des activités de surveillance des récipiendaires.**

## 5.0 LEÇONS TIRÉES

---

L'équipe de vérification a recensé un certain nombre de leçons importantes et de facteurs essentiels à la réussite dans le cas des programmes pilotes. Ces leçons et facteurs méritent une attention dans le cadre d'une mise en œuvre plus généralisée afin de promouvoir la transparence et la responsabilisation améliorées. Voici quelques-unes des leçons tirées et des facteurs essentiels à la réussite :

- Des énoncés de responsabilités clairs dans les politiques et procédures destinées à la fois aux agents du programme et aux requérants permettront d'assurer une meilleure compréhension des rôles et responsabilités respectifs. Le Programme de services à large bande compte une approche très transparente grâce à la publication du processus de sélection et d'approbation.
- La transparence et l'objectivité dans les processus de sélection et d'approbation constituent un attribut clé de la responsabilisation publique. Le Programme de services à large bande a eu recours à un Comité national de sélection, composé de représentants ayant une expérience industrielle directe, afin de contribuer au processus de sélection de projets. Les critères d'évaluation, le processus de sélection et d'approbation et la composition du Comité ont été rendus publics, ce qui a permis un niveau élevé de transparence et une confiance accrue des bénéficiaires dans l'équité du processus de financement.
- Le recours à un personnel régional dédié à chaque bénéficiaire a été un facteur essentiel à la réussite, car cela a permis de créer une capacité communautaire locale et de fournir aux bénéficiaires un « guichet unique » pour des conseils, un encadrement et des options de résolution de problème. En échange, le Programme a bénéficié d'une connaissance accrue et de la continuité avec chaque bénéficiaire, ce qui a amélioré la qualité de surveillance des projets.
- Les mécanismes de communications et de gestion de l'information, y compris les téléconférences régulières et les séances de formation nationales, sont essentiels pour améliorer la sensibilisation générale, la compréhension et la cohérence entre les bureaux régionaux et le bureau chef.
- Les rapports officiels et réguliers sur les risques et le rendement du programme global, par rapport à des indicateurs prédéfinis, sont essentiels pour démontrer et surveiller les résultats du programme. Le Programme de services à large bande a établi une base de données interne afin de surveiller systématiquement le rendement par rapport à des indicateurs clés et d'en rendre compte. Cela a permis de renforcer la qualité et l'efficacité de la surveillance et des rapports mensuels de la direction en ce qui concerne les résultats par rapport aux objectifs.

- Des approches flexibles pour la gestion, la prestation et la surveillance sont souhaitables dans les programmes pilotes. Même si des contrôles internes judicieux sont également requis dans les programmes pilotes, il faut également une approche flexible pour permettre aux gestionnaires de fournir un niveau approprié de soutien aux bénéficiaires et placé un accent suffisant sur les activités requises pour atteindre les objectifs généraux du programme. Cela comprend l'adoption d'approches axées sur les risques pour les activités de surveillance des projets et de vérification des réclamations.
- Le roulement en phase de clôture est un problème commun pour les programmes pilotes. Il faut donc une planification suffisante et une affectation de ressources adéquates pour s'assurer que le programme sera mené à bien. En particulier, il incombe à la direction d'évaluer les réalisations globale du programme par rapport aux objectifs et aux besoins initiaux et d'en rendre compte afin de disposer des ressources nécessaires pour appuyer ces types d'activités de clôture de programme.

## ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Le tableau suivant présente les critères de vérification utilisés pour évaluer la direction du Programme de services à large bande d'Industrie Canada par rapport à chaque objectif de vérification.

Objectif de vérification n° 1 : On a mis en place un cadre de contrôle de gestion pour gérer le Programme de services à large bande de façon efficace et efficiente.

Critères		
1. a) Pratiques de gestion et opérationnelles	Phase I	Phase II
Le personnel et les gestionnaires qui sont responsables de la prestation du programme ont les compétences, connaissances et capacités requises.	√	√
On a conçu et mis en œuvre des moyens de contrôle financier appropriés pour assurer que les paiements sont assujettis au contrôle des engagements, à la vérification des comptes et aux exigences relatives aux paiements prévus aux articles 32, 33 et 34 de la <i>Loi sur la gestion finances publiques</i> , (LGFP).	√	√
<b>b) Gestion intégrée des risques</b>		
Il existe un moyen de définir, d'évaluer et de contrôler systématiquement les risques du programme et de produire des rapports à ce sujet.	√	√
Il existe une approche axée sur les risques utilisée pour la surveillance des accords de contributions.	√	√
<b>c) Gestion de l'information et rapport pour la prise de décisions</b>		
Les résultats prévus du programme sont clairs, mesurables et directement liés aux objectifs du programme.	√	√
Les résultats prévus sont surveillés et communiqués de façon régulière et appuient la prise de décisions des gestionnaires.	√	√
Les rapports sur les résultats des projets par rapport à l'atteinte des objectifs sont diligents et exacts.	√	√
Les récipiendaires partagent leurs connaissances et leur expertise avec les autres collectivités en travaillant avec le Bureau national du programme grâce à l'élaboration de pratiques exemplaires, de leçons tirées et d'autres documents pertinents sur les ressources.	√	√
Les rôles et les responsabilités en matière de gestion et de prestation du programme sont bien définis.	√	√

Objectif de vérification n° 2a) : On a mis en place des contrôles internes liés à la sélection, à l'approbation, au paiement et à l'examen des projets de services à large, et ces contrôles fonctionnent comme prévu pour s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

Critères	Applicables à la	
	Phase I	Phase II
Sélection du projet		
L'admissibilité du requérant est prouvée et étayée de documents.	√	√
Le requérant démontre une connaissance et une capacité appropriée et appuie les structures pour entreprendre le projet.	√	√
Approbation de projets		
Des critères d'évaluation sont définis et appuient les objectifs du programme.	√	√
Le projet est conforme aux critères d'admissibilité et d'évaluation du programme.	√	√
Un pouvoir délégué approuve ou refuse de façon appropriée le projet, selon un examen du formulaire sommaire de projet (FSP).	√	√
Un agent responsable atteste que des fonds suffisants étaient disponibles dans le crédit avant la signature de l'accord en vertu de l'article 32 de la LGFP.	√	√
Le bien-fondé pour chaque décision de financement est adéquatement documenté pour permettre une supervision et un examen.	√	√
Les modalités et conditions des accords de contribution sont conformes à celles du programme et soulignent clairement les résultats prévus du projet.	√	√
Les accords de contribution remplissent les exigences de responsabilisation, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'énoncé des objectifs;</li> <li>▪ une entente claire entre les parties au sujet des résultats requis ou attendus avant le début du financement;</li> <li>▪ les dispositions de contrôle fondées sur l'évaluation du risque;</li> <li>▪ les conditions auxquelles il faut satisfaire pour recevoir des paiements.</li> </ul>	√	√
Vérification et approbation des réclamations		
Les agents se sont conformés aux contrôles financiers, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'article 34 – il est démontré qu'il a été satisfait aux conditions d'exécution avant le versement de chaque paiement;</li> <li>▪ l'article 33 – il est démontré que l'on a garanti à l'agent des finances signataire qu'il a été satisfait à l'article 34 avant l'autorisation du paiement.</li> </ul>	√	√
Les réclamations sont examinées pour déterminer si elles sont raisonnables, exactes et conformes aux modalités des accords de contributions.	√	√
Les paiements anticipés sont adéquatement autorisés dans le FSP et l'accord de contributions et sont conformes aux lignes directrices du SCT.	√	√
Examen du projet		
On a mis en place un processus pour déterminer si le projet a réussi à contribuer aux résultats prévus du programme.	√	√

Objectif de vérification n° 2b) : Le Programme de services à large bande est géré conformément à la *Politique sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor, y compris l'existence de pratiques et de contrôles de gestion efficaces pour surveiller la conformité des récipiendaires aux modalités et conditions de leurs accords de contributions.

Critères	Applicables à la	
	Phase I	Phase II
Les lignes directrices du Programme de services à large bande sont tout à fait conformes à la <i>Politique sur les paiements de transfert</i> .	√	√
Les rapports de progrès préparés par le récipiendaire, tous les mois ou conjointement à la soumission de réclamations, sont examinés pour veiller à ce que le projet progresse conformément à l'énoncé de travail de l'accord de contribution.	√	√
Un mécanisme est en place pour vérifier que les modalités des accords de contributions ont été remplies. Les conséquences de non-conformité ont été définies et adhérees en pratique.	√	√
Les exigences en matière de surveillance et de vérification énoncées dans le cadre de vérification axé sur les risques du programme ont été remplies et les problèmes cernés sont résolus en temps opportun.	√	√

## ANNEXE B – RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION

Consciente du fait que le Programme de services à large bande est actuellement en phase de clôture, l'équipe de vérification propose des recommandations d'amélioration à prendre en considération dans les programmes pilotes futurs ou d'autres programmes similaires au sein du Ministère.

Recommandation	Réponse de la direction et plan d'action	Agent responsable	Date d'achèvement de l'action
1) Le directeur général, DGAAI, en consultation avec l'Unité d'assurance de la qualité des contributions, devrait s'assurer qu'une approche axée sur les risques soit adoptée pour l'examen et le traitement des réclamations et que cette approche soit appuyée par des lignes directrices officielles et des séances de formation.	La direction est d'accord avec l'ensemble des trois recommandations. Le Programme pilote de services à large bande a pris fin le 31 mars 2007. Advenant le cas où un nouveau programme est créé pour le déploiement de la connectivité à large bande au Canada, des efforts seront déployés pour s'assurer que les responsables de l'élaboration des programmes tiennent compte des recommandations du présent rapport.	Directeur général, DGAAI	Non applicable
2A) Le directeur général, DGAAI, devrait s'assurer qu'on offre plus fréquemment des séances de formation officielles au personnel régional afin de permettre une plus grande cohérence dans les activités de surveillance.	Idem	Directeur général, DGAAI	Non applicable
2B) Le directeur général, DGAAI, devrait envisager d'affecter un poste centralisé d'assurance de la qualité, chargé de faire le suivi auprès des régions pour évaluer leur niveau de compréhension et leur application des politiques de surveillance du programme ainsi que pour contribuer à la réalisation des activités de surveillance des bénéficiaires.	Idem	Directeur général, DGAAI	Non applicable