



Anciens Combattants
Canada

Veterans Affairs
Canada

Mai 2019

VÉRIFICATION DES ACTIVITÉS À L'ÉTRANGER

Direction générale de la
vérification et de l'évaluation

Canada 

Remerciements

L'équipe de vérification tient à remercier le personnel de la Direction générale de la commémoration d'Anciens Combattants Canada, le Groupe de travail chargé des événements commémoratifs de 2017 à l'étranger, ainsi que la Direction générale des finances. Leur apport a été crucial pour la réussite de la vérification.

Table des matières

1.0	Contexte	1
2.0	À propos de la vérification	2
2.1	Portée et objectifs de la vérification	2
2.2	Méthodologie.....	3
3.0	Résultats de la vérification	3
3.1	Cadre de contrôle de gestion	3
3.1.1	Planification.....	4
3.1.2	Gestion des risques	5
3.1.3	Surveillance et production de rapports	5
3.2	Conformité aux politiques et aux directives applicables	6
3.3	Conformité aux processus opérationnels	7
4.0	Recommandations	8
5.0	Conclusion	9
	Annexe A – Critères de vérification	A-1
	Annexe B – Classement des recommandations en fonction du risque	B-1

1.0 Contexte

Afin de rendre hommage à tous ceux et celles qui ont servi le Canada et contribué à ses efforts militaires, la Direction générale de la commémoration d'Anciens Combattants Canada (ACC) organise des activités commémoratives au Canada et à l'étranger dans le cadre de son programme Le Canada se souvient. Ces activités sont dirigées et organisées par ACC avec l'aide du ministère de la Défense nationale. En outre, il existe plusieurs protocoles d'entente et lettres d'entente avec d'autres organismes gouvernementaux, y compris la Gendarmerie royale du Canada, Patrimoine canadien, Parcs Canada, Affaires mondiales Canada, ainsi que d'autres paliers de gouvernement et des organismes non gouvernementaux, au Canada et à l'étranger. La délégation qui assiste aux activités peut comprendre le ministre des Anciens Combattants, des vétérans, des aidants, des députés, des représentants des médias, des jeunes et des employés d'ACC.

En 2017, en plus des activités organisées au Canada, ACC a tenu des activités commémoratives à l'étranger afin de souligner trois principaux jalons de l'histoire militaire : le centenaire de la bataille de la crête de Vimy (France) en avril, le 75^e anniversaire du raid sur Dieppe (France) en août, et le centenaire de la bataille de Passchendaele (Belgique) en novembre. Étant donné que les activités à l'étranger n'ont pas fait l'objet d'une vérification précédemment et que les ressources ont été affectées pour les activités de 2017 en sachant qu'une vérification serait réalisée, la présente vérification a été incluse dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2017-2018 approuvé par le sous-ministre.

La commémoration de trois principaux jalons de l'histoire militaire dans un délai relativement court, soit d'avril à novembre, a exigé une planification préalable rigoureuse. À titre d'exemple, la Direction générale de la commémoration, qui est responsable de toutes les initiatives commémoratives d'ACC, a élaboré et présenté des analyses de rentabilisation à compter de 2012. Ces analyses de rentabilisation contenaient des propositions de haut niveau en ce qui concerne l'approche commémorative à adopter, les ressources nécessaires, la planification et la mise en œuvre des activités, les rôles et responsabilités, les objectifs des activités, les résultats escomptés et les risques.

Toutes les initiatives commémoratives relèvent généralement de la Direction générale de la commémoration, mais des groupes de travail ont été utilisés dans le passé pour des activités de plus grande envergure. Compte tenu de l'ampleur des activités de 2017 prévues à l'étranger, une décision a été prise en 2016 en vue de créer le Groupe de travail chargé des événements commémoratifs de 2017 à l'étranger (le « Groupe de travail ») pour assurer la planification et la mise en œuvre des activités de 2017 à l'étranger. La Direction générale de la commémoration a ainsi pu concentrer ses efforts sur la réalisation des activités organisées au Canada pour souligner les trois principaux jalons de l'histoire militaire, en plus de la gestion de toutes les autres initiatives commémoratives. Remarque : Pour donner un aperçu de l'ampleur des activités de 2017 à l'étranger, les budgets pour Vimy, Dieppe et Passchendaele étaient

respectivement de 10 125 000 \$, 1 250 000 \$ et 1 000 000 \$, pour un total de 12 375 000 \$.

Pendant la période débutant en 2016, la Direction générale de la commémoration et le Groupe de travail, qui relevaient tous deux du sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et Commémoration, ont travaillé ensemble pour faciliter la transition entre la planification de 2012-2015 entreprise par la Direction générale de la commémoration et l'organisation des activités de 2017 à l'étranger par le Groupe de travail. Cette collaboration a également été nécessaire pour assurer que les activités organisées au Canada et à l'étranger seraient mises en œuvre de façon complémentaire.

De plus, certains employés expérimentés de la Direction générale de la commémoration ont été assignés au Groupe de travail, et certains aspects des activités à l'étranger, comme la mobilisation des jeunes, ont été pris en charge par la Direction générale de la commémoration. Le Groupe de travail a également recruté d'autres employés du Ministère possédant des compétences et de l'expérience dans les domaines de la planification des activités, des communications, de la logistique, du transport, de l'hébergement, de la sécurité et de l'approvisionnement. Enfin, par le biais d'un processus d'approvisionnement dirigé par Services publics et Approvisionnement Canada, SOMOS Consulting Group a obtenu un contrat le 18 avril 2016 en vue de faciliter la réalisation des activités à l'étranger.

En 2018, le Groupe de travail a été dissous et la Direction générale de la commémoration a repris l'entière responsabilité de toutes les initiatives commémoratives, y compris les activités à l'étranger.

2.0 À propos de la vérification

2.1 Portée et objectifs de la vérification

La vérification a porté sur le cadre de contrôle de gestion en place pour les activités à l'étranger. Cela comprenait les processus pour la planification et la réalisation des trois activités organisées à l'étranger en 2017, ainsi que les rapports connexes. Les documents de la Direction générale de la commémoration et du Groupe de travail ont été examinés afin de vérifier la conformité aux processus. L'équipe de vérification a également examiné les approbations d'activités afin de vérifier la conformité aux politiques et aux directives du Conseil du Trésor (CT) pour les activités organisées à l'étranger en 2017. Les protocoles d'entente et les lettres d'entente avec d'autres parties n'ont pas été pris en compte dans la vérification. L'accès aux registres des heures supplémentaires a été restreint à la portée de la vérification.

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

1. Évaluer la pertinence du cadre de contrôle de gestion des activités à l'étranger;
2. Évaluer la conformité aux politiques et aux directives du CT;
3. Évaluer la conformité aux processus opérationnels d'ACC liés à la planification et à la réalisation des activités à l'étranger.

Les critères de vérification sont présentés à l'Annexe A.

2.2 Méthodologie

L'étape d'examen de la vérification a été réalisée entre septembre 2017 et mai 2018. L'observation directe de la réalisation de l'activité à l'étranger soulignant le centenaire de la bataille de Passchendaele a également étayé l'Évaluation de la reconnaissance et de la sensibilisation du public.

Les constatations et conclusions de la vérification contenues dans le présent rapport reposent sur des éléments probants suffisants et appropriés de vérification recueillis conformément aux procédures qui respectent les Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institute of Internal Auditors, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. Les opinions émises dans le présent rapport sont fondées sur des conditions telles qu'elles existaient déjà au moment de la vérification et ne s'appliquent qu'à l'entité examinée.

Méthodologie	Objectif
Examen des factures et des dossiers des activités	Évaluer la conformité aux politiques et aux directives du CT, ainsi qu'aux processus opérationnels d'ACC
Observation sur place de l'activité à l'étranger soulignant la bataille de Passchendaele	Évaluer les processus opérationnels, la gestion des risques et la planification à l'appui de la mise en œuvre de l'activité
Examen des documents	Évaluer la conformité aux politiques et aux directives du CT, ainsi qu'aux processus opérationnels d'ACC
Analyse des données financières liées aux dépenses relatives aux activités à l'étranger	Évaluer la pertinence du cadre de contrôle de gestion des activités à l'étranger
Entrevues avec le personnel d'ACC au Canada (à Charlottetown et à Ottawa) et en France	Évaluer la conformité aux politiques et aux directives du CT, ainsi qu'aux processus opérationnels d'ACC, et évaluer la pertinence du cadre de contrôle de gestion des activités à l'étranger

3.0 Résultats de la vérification

3.1 Cadre de contrôle de gestion

Un cadre de contrôle de gestion présente les principaux contrôles de gestion qui devraient normalement être en place dans tous les ministères ou organismes pour permettre l'atteinte des objectifs. Les contrôles de gestion sont des pratiques et des procédures établies afin de réduire les risques et de créer une valeur opérationnelle. Ils comprennent les politiques, les procédures, les processus opérationnels, les rôles et responsabilités, les objectifs et/ou les mesures de rendement, la surveillance et la production de rapports.

Un système de contrôle interne efficace fait partie intégrante de la capacité d'une organisation à gérer ses risques et à atteindre ses objectifs en matière d'efficacité opérationnelle, de production de rapports fiables et de conformité. Les contrôles contribuent à la gestion proactive et intelligente des risques qui, s'ils ne sont pas gérés, peuvent empêcher l'atteinte des principaux objectifs en matière de rendement dans ces domaines. Lorsque le système de contrôle interne d'une organisation est efficace, les pertes sont réduites au minimum et le rendement est optimisé.

Il est important de souligner que le cadre de contrôle d'une organisation ne garantit pas la prévention, la détection et la gestion des risques, ni l'atteinte de ses objectifs. Toutefois, il augmente considérablement la probabilité que ses objectifs soient atteints.¹ Les contrôles de gestion favorisent également la conformité aux lois, politiques et lignes directrices applicables.

3.1.1 Planification

Au début de ses travaux, l'équipe d'évaluation s'attendait à ce que les rôles et responsabilités, les principaux produits livrables, les ressources et les échéanciers soient clairement définis dans un cadre intégré appuyant l'ensemble de la planification et de la réalisation des activités.

Pendant la réalisation des activités soulignant le centenaire de la bataille de Passchendaele, l'équipe de vérification a constaté que les rôles et responsabilités étaient clairement définis et documentés dans les chartes de projet, les directives de mise en œuvre et les documents de l'équipe des opérations. De plus, le personnel d'ACC participant à la réalisation des activités de 2017 a indiqué que les rôles et responsabilités étaient bien compris.

En ce qui concerne l'activité de Vimy, un plan de projet documenté contenant les rôles et responsabilités clairement définis, les ressources, les échéanciers, des détails sur la gestion des risques et le plan de communication a été établi tôt à l'étape de planification. L'examen des documents et les entrevues n'indiquent pas que le plan de projet a été consulté ou mis à jour à mesure que progressait la planification. L'équipe de vérification n'a pas été en mesure d'obtenir de preuve documentaire indiquant qu'un plan de projet a été établi pour les activités de Dieppe et de Passchendaele; elle a retrouvé d'autres types de documents de planification, mais ceux-ci n'étaient pas aussi étoffés qu'un plan de projet. Une approche de gestion de projet aide à réduire les risques au minimum et à déceler les problèmes tôt dans le processus, assure une bonne communication entre les membres de l'équipe et permet d'atteindre les objectifs du projet de la manière la plus efficace et efficiente possible.

¹ Secteur de la vérification interne du Bureau du contrôleur général : *Les contrôles de gestion de base : Un guide à l'intention des vérificateurs internes* (2007).

3.1.2 Gestion des risques

Dans le cadre de tout processus de planification d'événement efficace, les risques doivent être cernés, évalués et contrôlés afin de réduire au minimum les risques de blessures aux personnes et de dommages aux biens, ou les risques de nuire à l'atteinte des objectifs de l'activité.

L'examen des documents clés confirme que les risques liés à la santé physique et personnelle et à la sécurité des participants ont été cernés et évalués adéquatement pour les trois événements. Ces risques sont hautement prioritaires, mais d'autres risques liés aux activités de planification peuvent surgir au cours des mois précédant l'événement. Même s'il est possible que le personnel ait atténué ces risques tout au long de la planification et de la réalisation des événements, l'équipe de vérification n'a pas trouvé d'indication d'un processus de gestion des risques selon lequel les risques ont été cernés, évalués et ont fait l'objet de rapports.

Dans le cadre de la gestion des risques, les leçons apprises doivent être documentées et comprendre les détails liés au problème, les mesures prises pour le résoudre, ainsi que les mesures correctives qui pourraient être mises en place pour réduire le risque de récurrence. Cette information devrait être consignée en temps opportun afin d'appuyer la planification des activités futures. En 2017, il y a eu peu de temps pour consigner les leçons apprises compte tenu de la courte période de transition entre les événements. L'équipe de vérification a examiné le rapport sommaire qui a été préparé après chacune des activités à l'étranger. Chaque rapport faisait état des réussites et des difficultés. Deux des trois rapports auraient pu fournir plus de détails sur les facteurs qui ont contribué aux difficultés éprouvées ou une recommandation quant aux mesures correctives à prendre pour réduire le risque de récurrence. L'un de ces rapports n'a pas été préparé à temps pour orienter l'activité suivante. Un rapport récapitulatif a été transmis à l'équipe de vérification pendant la rédaction du rapport de vérification. Ce rapport récapitulatif présentait les principaux problèmes et enjeux liés aux trois activités à l'étranger de 2017, ainsi que des améliorations pouvant être apportées et des recommandations pour faciliter la réalisation des activités futures. La mise à profit des leçons apprises des événements précédents favorise l'amélioration continue et réduit le risque de récurrence de problèmes semblables dans le futur.

3.1.3 Surveillance et production de rapports

L'efficacité de la planification et de la gestion des risques est fondée sur de solides outils et processus de surveillance et de production de rapports. La surveillance consiste à faire un suivi systématique des indicateurs clés permettant d'évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs. La surveillance liée à la planification et à la réalisation des activités devrait être fondée sur l'information fournie dans les plans de projet et sur les renseignements découlant des évaluations périodiques des progrès réalisés par rapport aux jalons établis dans les plans de projet et tenir compte des changements à la portée, à l'envergure ou au budget de l'activité. Cette surveillance continue faciliterait la prise de décisions et la gestion des risques pendant le cycle de

vie du projet. Au terme du projet, l'analyse de cette information permettrait d'indiquer si les ressources (temps, argent et personnel/partenaires) ont été utilisées efficacement et ces résultats permettraient d'orienter la planification future.

La vérification a révélé qu'une surveillance financière mensuelle a été effectuée et que des rapports connexes sur les dépenses cumulatives et les engagements en suspens ont été produits. Elle a également fait état des indicateurs de rendement (p. ex. le nombre de participants en personne et le nombre de participants en ligne par l'entremise des médias sociaux d'ACC) utilisés pour faire le suivi des résultats escomptés et en rendre compte. En outre, des éléments de preuve témoignaient de la tenue de réunions hebdomadaires avec les partenaires stratégiques pour suivre les progrès des efforts de planification et résoudre les problèmes. Ces activités témoignent de la surveillance des résultats stratégiques qui a été effectuée et des rapports qui ont été produits à leur égard. Cependant, des indicateurs opérationnels auraient été utiles pour appuyer la surveillance liée aux ressources utilisées pendant la planification et la réalisation des activités. Par exemple, des indicateurs auraient pu être établis pour la surveillance des dépenses liées aux salaires, aux heures supplémentaires et au transport. Les rapports sur les indicateurs opérationnels permettraient d'accroître la capacité du Ministère à déterminer si les ressources ont été utilisées de façon efficace. De plus, l'information découlant de ces indicateurs pourrait être mise à profit pour la planification et la réalisation d'activités futures.

3.2 Conformité aux politiques et aux directives applicables

Conformément à la Directive sur la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers du CT l'approbation de l'engagement des dépenses est nécessaire avant de prendre un engagement qui occasionnera éventuellement une dépense de fonds. Au moment de la vérification, l'interprétation d'ACC était que les autorisations pour les activités à l'étranger étaient régies par la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT, selon laquelle le ministre doit approuver l'engagement des dépenses pour les activités lorsque le total des coûts pour le Ministère dépasse 50 000 \$².

Afin de déterminer si les autorisations pour les activités ont été élaborées adéquatement et ont été approuvées par l'autorité compétente, dans les limites établies et en temps opportun, l'équipe de vérification a effectué un examen des documents liés aux autorisations des trois activités et d'un échantillon discrétionnaire des dépenses connexes. L'équipe de vérification a constaté que, bien que les autorisations aient été fournies par l'autorité compétente et selon les limites autorisées en vertu de la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT, elles n'ont pas été présentées en temps opportun. La vérification a toutefois révélé que, pour chaque activité, les pouvoirs d'engagement (article 32 de la LGFP) et d'attestation (article 34 de la LGFP) ont été exercés avant que ne soit autorisé l'engagement des dépenses.

² Avant le 1^{er} juin 2017, la limite fixée était de 25 000 \$.

Au cours de l'étape de production de rapports de la vérification, la Direction générale des finances a évalué les pouvoirs délégués d'ACC et la façon dont ACC obtient les autorisations pour les activités à l'étranger. La Direction générale des finances a conclu que l'interprétation d'ACC de la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT n'était pas appropriée, et que les activités commémoratives comme celles visées par la présente vérification ne devraient pas être comprises dans la définition du terme « événement » figurant dans la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT. Elles devraient plutôt être considérées comme faisant partie des activités régulières de programme d'ACC, et par conséquent, être assujetties à l'ensemble des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers qui s'appliquent habituellement au Ministère.

3.3 Conformité aux processus opérationnels

Les processus opérationnels documentés permettent d'inscrire les mesures et les activités dans un cadre défini et uniforme qui offre une structure et qui favorise la prise de décisions en temps opportun et la conformité aux politiques.

L'équipe de vérification a reçu plus de 50 outils et modèles (p. ex. plans de projet, mandats, suivis budgétaires, orientation du personnel, protocoles d'entente, exigences techniques, calendriers, lettres, invitations) liés à la planification et à la réalisation des activités. L'existence d'un cadre général ou d'un processus opérationnel pour ces documents aurait été utile pour orienter l'utilisation des outils et modèles. Compte tenu de l'absence d'un cadre général ou d'un processus opérationnel, l'équipe de vérification n'a pas été en mesure de déterminer si la planification et la réalisation des activités ont été menées de façon uniforme et comme prévu, puisque les circonstances dans lesquelles un outil ou un modèle doit être utilisé n'étaient pas clairement définies. L'absence de procédures documentées et officialisées augmente le risque d'erreur dans la planification et la réalisation des activités, tout particulièrement pour les nouveaux employés.

4.0 Recommandations

Afin de renforcer la capacité du Ministère à gérer efficacement la planification et la réalisation des activités commémoratives à l'étranger, les recommandations suivantes ont été formulées :

Recommandation 1

Il est recommandé que le directeur général de la Commémoration élabore et mette en œuvre des exigences et des processus opérationnels exhaustifs pour la planification et la réalisation des activités à l'étranger, y compris des éléments liés à la gestion de projet, comme la planification, l'évaluation et la gestion des risques, la surveillance et la production de rapports sur l'état d'avancement des produits livrables. (Essentielle)

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation. Une fois que les outils actuellement utilisés pour les activités auront été examinés, le directeur général de la Commémoration mettra à jour les outils ou en créera de nouveaux et les mettra en œuvre (p. ex. exigences relatives aux documents et processus opérationnels) afin d'intégrer les éléments liés à la gestion de projet, comme la planification et l'établissement des coûts de projet, la détermination et l'atténuation des risques, la surveillance et la production de rapports. Outre ces travaux, la Direction générale de la commémoration est en train d'élaborer un plan stratégique sur dix ans qui guidera l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives commémoratives au cours de la prochaine décennie.

Date d'achèvement prévue : août 2019

Recommandation 2

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et Commémoration, en consultation avec la dirigeante principale des finances, officialise et mette en œuvre les pouvoirs délégués et les autorisations pour les activités à l'étranger. (Cruciale)

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation. Bien que les activités visées par la portée de la vérification ont précédemment été réputées comme faisant partie de la définition du terme « événement » énoncée dans la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT, les responsables des Finances d'ACC ont depuis précisé que les activités commémoratives du Ministère faisaient plutôt partie des activités opérationnelles liées au mandat d'ACC, et par conséquent, ne devraient pas être comprises dans la définition du terme « événement » figurant dans la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT.

Compte tenu de la situation particulière entourant les événements inclus dans la vérification (valeur monétaire élevée, financement externe supplémentaire, géré par un groupe de travail), la direction ne prévoit pas de récurrence et, avec l'aide de la Direction générale des finances, a mis à jour les processus permettant de clarifier les exigences en matière d'approbation des opérations non opérationnelles. événements par rapport aux activités opérationnelles entreprises pour la prestation de programmes et de services..

Date d'achèvement prévue : avril 2019

5.0 Conclusion

L'équipe de vérification a cerné des occasions pour appuyer la réalisation des activités d'ACC à l'étranger dans les domaines de la gestion des risques, de la planification, de la surveillance du rendement et de la documentation. L'équipe de vérification a également mis en évidence la non-conformité du Ministère quant à son interprétation de la Directive sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements du CT, que la direction juge inappropriée pour les activités commémoratives à l'étranger. La direction révisera ses pouvoirs délégués en conséquence.

Annexe A – Critères de vérification

Objectif	Critère
1. Évaluer la pertinence du cadre de contrôle de gestion des activités à l'étranger	A. Une approche de gestion des risques a été documentée et mise en œuvre.
	B. Un plan intégré a été élaboré et mis en œuvre pour appuyer la planification et la réalisation des activités.
	C. Des renseignements pertinents sur les activités à l'étranger ont été recueillis et analysés.
2. Évaluer la conformité aux politiques et aux directives du CT	A. Les activités ont été menées conformément aux politiques et aux directives du CT.
3. Évaluer la conformité aux processus opérationnels établis	A. Les activités à l'étranger ont été menées conformément aux processus opérationnels établis.
	B. Les employés ont reçu la formation nécessaire et disposent des compétences clés, des outils, des ressources et de l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.

*L'équipe de vérification a confirmé que tous les critères susmentionnés étaient satisfaits, sauf indication contraire dans le présent rapport.

Annexe B – Classement des recommandations en fonction du risque

Les définitions suivantes sont utilisées pour classer les recommandations et l'opinion de l'équipe de vérification présentées dans le présent rapport.

Recommandations de l'équipe de vérification

Cruciale Concerne une ou plusieurs lacunes importantes pour lesquelles il n'existe pas de mesures compensatoires adéquates. Ces lacunes représentent un risque élevé.

Essentielle Concerne une ou plusieurs lacunes importantes pour lesquelles il n'existe pas de mesures compensatoires adéquates. Ces lacunes représentent un risque moyen.