



Services de conseil en gestion

Fédération canadienne des
municipalités

Vérification de gestion du Fonds
municipal vert

Rapport final de vérification

Le 25 septembre 2009

KPMG LLP
160 rue Elgin, Suite 2000
Ottawa, ON K2P 2P8



Clause de non-responsabilité

Le présent rapport est établi conformément au mandat écrit de vérification de KPMG. Notre rapport est destiné uniquement à la Fédération canadienne des municipalités et ne peut être reproduit, cité ou repris en tout ou en partie sans le consentement écrit préalable de KPMG. KPMG est responsable de l'information contenue dans le présent rapport uniquement envers la Fédération canadienne des municipalités.

Sommaire

En vertu de l'Accord de financement conclu avec Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) est tenue de faire vérifier la gestion du Fonds municipal vert (FMV) d'ici septembre 2009. Le présent rapport comprend un résumé de l'approche adoptée pour planifier et mener la vérification de gestion et fait état de nos observations détaillées et des améliorations recommandées.

Objectifs et portée de la vérification

Le plan de vérification a été élaboré à l'aide d'une approche axée sur le risque qui a permis de relever et d'analyser les principaux risques pour l'atteinte des objectifs et des résultats attendus du FMV. Les risques ont été relevés dans le cadre d'entrevues avec des représentants de la direction et du Conseil du FMV ainsi que de l'examen de la documentation. On a ensuite établi un lien entre ces risques et les principaux processus et pratiques en place au sein du FMV destinés à atténuer les risques relevés. Cette information a été utilisée pour déterminer de façon précise les objectifs, les critères et la portée de la vérification.

La vérification a pour objectif général de fournir une évaluation indépendante des activités du FMV afin d'assurer que les fonds sont utilisés dans un souci d'économie, de manière efficiente et efficace. Les objectifs précis de la vérification, établis à la lumière du processus d'évaluation des risques, consistent à déterminer dans quelle mesure :

- la structure organisationnelle et le modèle de financement du FMV permettent la prestation des programmes et des services en vue d'atteindre les objectifs du FMV de manière économique, efficiente et efficace;
- les processus d'examen et d'approbation des demandes de financement, de déboursement des fonds et de surveillance des projets approuvés sont menés à bien de manière efficace et donnent une assurance raisonnable que les projets sont conformes aux objectifs du FMV et approuvés de manière transparente et que le financement est utilisé aux fins prévues;
- il existe des mécanismes pour assurer un financement et un soutien continu au maintien des activités du FMV.

La vérification portait sur les contrôles, les processus et les pratiques de gestion du FMV et d'autres moyens en place se rapportant aux objectifs de la vérification susmentionnés. La vérification a été réalisée en même temps qu'un examen du rendement. Dès lors, l'information obtenue et analysée dans le cadre de l'examen a été prise en compte et incluse dans les constatations découlant de la vérification, lorsque nécessaire. Notre travail sur le terrain a pris fin le 21 août 2009. Il se limitait aux procédures de vérification menées, sur lesquelles reposent nos recommandations, et les observations et recommandations devraient être prises en compte dans le contexte des procédures menées à bien. L'information et les commentaires de la direction et d'autres intervenants sont venus compléter l'information de base et d'autres déclarations fournies.

Aperçu des constatations

Dans l'ensemble, nous estimons que le FMV a mis en œuvre et suit des pratiques et processus pour atteindre chacun des objectifs de la vérification énoncés ci-dessus. Vous trouverez ci-après un résumé de nos constatations, classées dans les catégories Économie, Efficience et Efficacité :

- **Économie** – Nous avons constaté que le FMV est structuré et géré dans un souci d'économie. Plus précisément, l'organisme utilise les ressources de la FCM dans des domaines de soutien comme les finances et les ressources humaines pour gérer les coûts et réduire le chevauchement des tâches au sein de l'organisme. Le FMV est également géré et administré par quatre unités organisationnelles spécialisées qui mettent à profit un savoir-faire particulier et un ensemble de compétences utiles pour l'octroi du financement du FMV, comme la surveillance des prêts et la gestion des risques. Par ailleurs, le FMV a fait l'objet de l'une des six études de cas utilisées pour

mieux comprendre la pertinence, l'efficacité et les coûts des fondations dans l'Évaluation des fondations réalisée en 2007 par KPMG pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor. Une analyse des coûts administratifs et de fonctionnement du FMV a été réalisée dans le cadre de cette étude de cas, qui comprenait entre autres une comparaison avec les structures de coûts de programmes gouvernementaux similaires. Le rapport concluait que les coûts administratifs et de fonctionnement du FMV étaient raisonnables et que, proportionnellement au financement total, ils diminuaient chaque année.

- **Efficienc**e – Nous avons observé qu'en général, les processus et pratiques de gestion du FMV ont été conçus et mis en œuvre pour promouvoir une utilisation efficiente des ressources. Le FMV tire parti de ses relations avec la FCM pour avoir accès aux municipalités canadiennes, aux représentants fédéraux, aux secteurs public et privé et aux associations provinciales et territoriales en vue de relever les possibilités de collaboration et de partenariat et ainsi promouvoir et faire valoir l'intérêt des pratiques et des projets environnementaux au niveau municipal. Le FMV adopte également une approche fondée sur le risque pour surveiller les projets financés, permettant ainsi au personnel de consacrer son temps et ses efforts aux domaines à risque élevé et aux domaines prioritaires pour le FMV. On a relevé des lacunes dans le respect des délais établis pour finaliser certains contrats par le passé. La direction a pris plusieurs mesures pour accroître la rapidité du processus de rédaction finale des contrats et elle a également retenu les services d'un tiers pour examiner ses processus internes dans le but de relever les domaines où l'efficacité des processus peut être améliorée. Nous encourageons la direction à poursuivre ses efforts en vue d'améliorer encore plus l'efficacité des processus internes dans les années à venir.
- **Efficacit**é – Nous avons constaté qu'en général, les processus et pratiques passés en revue dans le cadre de la vérification permettaient d'appuyer l'atteinte des objectifs et des résultats attendus du FMV. Plus précisément, on estime que ces pratiques et processus sont efficaces du fait qu'ils permettent de s'assurer que les projets approuvés sont conformes aux objectifs du FMV, approuvés de manière transparente et surveillés en vue de confirmer que le financement du projet est bien utilisé aux fins prévues. L'investissement du FMV dans la création d'une unité spécialisée de gestion du crédit et des risques et d'une unité spécialisée de gestion des connaissances ainsi que les efforts déployés pour restructurer les rôles et les responsabilités internes ont également contribué à l'aptitude du FMV à cerner les besoins des intervenants, à y répondre et à surveiller et à gérer la réussite globale des projets financés. Par ailleurs, la mobilisation active, par le FMV, des intervenants clés pour cerner les besoins et harmoniser les priorités de financement et les programmes du FMV avec ces besoins constitue un important moyen qui permet de veiller à ce que le FMV demeure utile. Certaines améliorations peuvent être apportées pour ce qui est de l'efficacité des processus internes et des politiques, entre autres : modifier les politiques du FMV en vue d'autoriser des déboursements provisoires pour tous les projets d'immobilisations et ainsi réduire le besoin pour les bénéficiaires d'obtenir des prêts-relais à des taux d'intérêt plus élevés pour financer leur projet avant son achèvement; et poursuivre la mise à l'essai en cours et l'implantation d'un nouveau système de mesure du rendement qui permettra au FMV de mesurer les retombées et les résultats du financement qu'il octroie en fonction d'indicateurs environnementaux, économiques et sociaux, et d'en rendre compte.

Bien que la vérification ait mis au jour des domaines où des améliorations mineures doivent être apportées, dans la plupart des cas, ces domaines se rapportent à des problèmes ou des enjeux que la direction avait déjà relevés auparavant et pour lesquels elle a pris des mesures propres à améliorer ses processus et ses procédures. Vous trouverez ci-après un résumé de nos constatations, selon l'objectif spécifique de la vérification auquel elles se rapportent :

A) Structure organisationnelle

- Selon nous, la structure organisationnelle du FMV est conforme aux exigences de l'Accord de financement et fait appel à la fois à des ressources spécialisées du FMV et à des ressources en commun avec la FCM afin d'aider à optimiser l'économie, l'efficacité et l'efficacité. Les caractéristiques clés de la structure sont : la mise en œuvre d'une structure de gouvernance à deux échelons (Conseil du FMV et Conseil national d'administration de la FCM) pour superviser les activités du FMV et ses résultats en matière de rendement; l'administration des activités du FMV confiée à quatre unités organisationnelles spécialisées qui fournissent un savoir-faire

particulier et un ensemble de compétences utiles pour l'octroi du financement du FMV; et la participation et la contribution de l'Unité des finances de la FCM à de nombreux aspects de l'administration des activités du FMV.

- Nous estimons que le FMV mobilise activement les intervenants clés et répond à leurs besoins grâce aux programmes et aux priorités de financement du Fonds. L'Unité de gestion des connaissances constitue un mécanisme clé à l'appui de ces activités. Cette unité établit les connaissances et les leçons tirées des initiatives financées par le FMV en menant des études, des sondages, des évaluations des besoins et d'autres recherches. Cette information est ensuite utilisée par le FMV pour susciter des changements dans les pratiques municipales ainsi qu'éclairer les orientations futures de financement et les secteurs prioritaires. Parmi d'autres initiatives clés dirigées par l'Unité de gestion des connaissances qui aident à orienter les programmes du FMV, mentionnons la série annuelle de webinaires, les missions sur les collectivités durables, les ateliers de renforcement des capacités et les consultations connexes qui font directement appel aux intervenants afin de comprendre les besoins des administrations municipales et leur capacité à mener des projets de développement durable.
- Nous avons constaté que l'Unité de gestion des connaissances supervise la mise au jour et la surveillance systématiques des possibilités de partenariat et de collaboration avec les intervenants en concomitance avec le processus de planification annuelle des activités.
- Nous avons observé qu'au cours des dernières années, le FMV a travaillé à faire mieux connaître ses politiques et ses pratiques en matière de ressources humaines dans des domaines comme l'évaluation du rendement des employés, la formation et le perfectionnement, le recrutement et la planification, et à en renforcer le caractère officiel. Toutefois, il n'a pas encore mis en place des processus officiels de maintien de l'effectif et de planification de la relève pour assurer la continuité des postes essentiels. Dès lors, il est recommandé que le FMV concentre ses efforts dans ces domaines dans le cadre de ses exercices de planification institutionnelle et des ressources humaines.

B) Approbation et surveillance des projets

- Nous avons constaté que le FMV avait mis en place des pratiques et des processus pour aider à assurer que les projets sont approuvés de manière transparente et sont conformes à ses objectifs et qu'ils font l'objet d'une surveillance pour vérifier que les fonds sont bien utilisés aux fins prévues. Parmi les mécanismes clés employés par la direction pour fournir une assurance raisonnable que les projets ont été approuvés de manière transparente et ne comportent aucun conflit d'intérêts, mentionnons les suivants : utilisation de critères d'évaluation prédéfinis et communiqués pour évaluer les demandes de financement; recours à un Comité de révision technique indépendant et spécialisé pour évaluer les demandes par consensus; et obligation pour les membres du Conseil national d'administration, les membres du Conseil du FMV et les membres du Comité de révision technique de signer des déclarations sur les conflits d'intérêts. La transparence du processus est accrue par la communication de lettres de décision concernant le financement du projet qui décrivent la raison de l'approbation et du rejet des demandes aux demandeurs.
- Nous avons observé que le FMV dispose de politiques et de procédures bien documentées que peuvent consulter les demandeurs et les intervenants. Ces documents sont entre autres : des critères d'admissibilité bien définis; les modalités de demande et les critères d'évaluation; les exigences relatives à la rédaction finale des contrats et à l'établissement de rapports sur le projet. Nous avons constaté que, dans certains cas, les contrats avaient été finalisés après expiration des délais fixés par le FMV, souvent en raison du temps qu'il fallait aux demandeurs pour satisfaire à toutes les exigences avant l'exécution du contrat. La direction a pris plusieurs mesures pour accélérer le processus de rédaction finale des contrats, notamment : la conception et la mise en œuvre d'un rapport sur les arriérés de projets pour surveiller l'état d'avancement des contrats en cours; la réattribution des rôles et des responsabilités entre les agents des dossiers de demande et les agents de contrats; et l'amélioration des modèles d'entente de financement pour expliquer plus clairement les clauses relatives à la reddition de comptes. Nous encourageons la

direction à poursuivre ses efforts pour surveiller et réduire les délais requis pour finaliser les contrats.

- Le FMV veille à ce que le financement soit utilisé aux fins prévues en décrivant clairement l'admissibilité des coûts du projet dans son site Web et en examinant et en analysant les documents à l'appui des déboursements.
- Nous avons constaté que le FMV adopte une approche axée sur le risque pour la surveillance et le suivi des progrès des projets financés. Les principaux mécanismes employés par le FMV sont entre autres : la surveillance des arriérés des projets grâce aux rapports sur les déboursements; l'établissement de rapports financiers plus fréquents pour les projets présentant un risque plus élevé; l'évaluation officielle des risques du projet par rapport à des évaluations de risque prédéfinies au début du projet; la surveillance des changements dans les risques du projet par l'Unité de gestion du crédit et des risques; et l'élaboration et la surveillance du profil de risque du portefeuille de prêts du FMV.
- Nous avons constaté certains retards dans l'octroi du financement du FMV à des bénéficiaires, principalement en raison du fait que, par le passé, le FMV a surtout déboursé les fonds une fois les projets menés à bien, et aussi en raison des retards avec lesquels les demandeurs ont fourni la documentation requise à l'appui des déboursements. On recommande à la direction de poursuivre ses efforts pour surveiller et réduire les délais impartis pour examiner et effectuer les déboursements. La direction a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour examiner son processus de déboursement et relever les domaines où elle pourrait améliorer son efficacité. Elle a aussi adopté des procédures permettant de verser le financement aux projets d'immobilisations dès la réception d'un rapport des vérificateurs et non plus au moment de la transmission des factures et des reçus pour le projet. Par ailleurs, les résultats de nos entretiens avec les bénéficiaires du financement accordé à des projets d'immobilisations font état de cas où le préfinancement requis pour poursuivre la mise en œuvre de leur projet a été obtenu à des taux d'intérêt plus élevés que ceux offerts par le FMV. Dans ses lignes directrices de 2008 sur les projets concernant les transports et les sites contaminés, le FMV a indiqué qu'il envisageait les versements provisoires lorsque c'était justifié. Il faudrait songer à élargir la politique de déboursement du FMV pour permettre le versement de paiements provisoires pour l'ensemble des projets d'immobilisations, selon les niveaux de risque des projets.

C) Financement et soutien permanents

- Nous avons constaté que le FMV avait adopté des plans et des stratégies de communication pour obtenir un soutien fédéral et public permanents qui repose sur la mesure, l'analyse et la communication de l'information sur le rendement. Parmi les principaux mécanismes de mesure du rendement employés par le FMV, mentionnons la mise en œuvre d'une stratégie de communication officielle pour orienter les activités de communication; l'établissement d'une Unité de gestion des connaissances spécialisée chargée d'effectuer des études, des évaluations et des examens des retombées du financement du FMV; et l'examen et l'analyse des rapports d'achèvement du projet et des rapports sur les résultats environnementaux afin d'établir les résultats et les retombées du financement au niveau du projet.
- Nous avons observé que le FMV met actuellement à jour son système de communication des résultats environnementaux en mettant à l'essai un nouveau système de mesure du rendement reposant sur plusieurs mesures et indicateurs environnementaux, économiques et sociaux. Ce nouveau système devrait aider le FMV à mesurer dans l'ensemble les résultats et les retombées du financement qu'il octroie et à les communiquer.

Nous avons classé nos observations détaillées et nos recommandations selon chacun des trois objectifs de la vérification dans la section « Observations et recommandations » du présent rapport. Les réponses de la FCM figurent après chaque recommandation dans cette section.