



Résultats de l'étape de planification – Vérification de la gestion des revenus et du recouvrement des coûts pour 2017

Bureau de la vérification et de l'éthique

Approuvé le 27 avril, 2018



TABLE DES MATIÈRES

OBJET	3
CONTEXTE	3
OBJECTIF ET PORTÉE PRÉLIMINAIRES DE LA VÉRIFICATION	4
ÉTAPE DE LA PLANIFICATION.....	5
SURVOL DES RISQUES DÉCOULANT DE LA PLANIFICATION DE LA VÉRIFICATION...5	
OPTIONS À CONSIDÉRER PAR LE CMV	9
GESTION DE L'ENTITÉ VÉRIFIÉE.....	10
MEMBRES DE L'ÉQUIPE DE VÉRIFICATION.....	11
REMERCIEMENTS	11
CONFORMITÉ AUX NORMES PROFESSIONNELLES	11
ANNEXE A : ENTREVUES POUR LA PLANIFICATION DE LA VÉRIFICATION.....	12
ANNEXE B : RÉFÉRENCES.....	13

Objet

Le présent document de planification vise à :

- soumettre des options de vérification de la gestion des revenus et du recouvrement des coûts au Comité ministériel de vérification (CMV) de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN)
- recommander aux membres du CMV une option qu'ils pourront examiner et recommander au président pour approbation

Contexte

La vérification de la gestion des revenus et du recouvrement des coûts a été incluse dans le *Plan de vérification axé sur les risques de la CCSN pour 2017-2018 à 2019-2020*.

Les activités de gestion des revenus et de recouvrement des coûts sont essentielles pour aider la CCSN à atteindre ses objectifs. Elles sont étroitement surveillées par le gouvernement fédéral et le public canadien. La CCSN est désignée comme un établissement public aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹, et doit donc mener des activités de recouvrement des coûts conformément aux règlements gouvernementaux, aux politiques et directives des organismes centraux et aux accords commerciaux applicables.

La CCSN, avec l'approbation du gouverneur en conseil conformément au paragraphe 44(1) de la [Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires](#), a publié le [Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire](#), qui établit le fondement de tous les droits de permis.

¹ Conformément à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, de concert avec le *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*, définit et établit l'approche de la CCSN en matière de recouvrement des coûts. Ces coûts sont majoritairement recouverts auprès des titulaires de permis disposant d'un Plan des activités de réglementation (PAR), soit dans une proportion de plus de 85 % à chacune des quatre années ayant pris fin le 31 mars 2017. Le cycle opérationnel complet de gestion des revenus et de recouvrement des coûts pour les titulaires de permis ayant un PAR commence à l'étape de la planification des activités de réglementation, car une partie importante des droits imposés aux titulaires de permis ayant un PAR repose sur une estimation des activités de réglementation. Le *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire* exige un rajustement après la fin de l'exercice pour les droits des titulaires de permis ayant un PAR, effectué selon un modèle de droits proportionnels fixes qui répartit les dépenses définitives vérifiées proportionnellement (en fonction des estimations à l'étape de planification et des rajustements applicables en cours d'exercice) entre l'ensemble des titulaires de permis ayant un PAR.

Le cycle opérationnel complet de gestion des revenus et du recouvrement des coûts comporte trois étapes distinctes :

- i. **Étape de la planification** : La plupart des efforts déployés à l'étape de la planification sont associés aux titulaires de permis ayant un PAR, à partir de la fin du deuxième trimestre (année 0) jusqu'à l'achèvement visé en février (année 0) de l'année suivante.
- ii. **En cours d'exercice** : Les titulaires de permis ayant un PAR et les autres sont avisés des droits, de la facture et des droits perçus à compter du 1^{er} avril et jusqu'au 31 mars (année 1) – les revenus et les dépenses englobent les montants qui figurent dans les états financiers vérifiés de la CCSN.
- iii. **Rajustement après la fin de l'exercice** : Le rajustement après la fin de l'exercice s'applique aux titulaires de permis ayant un PAR, dont les droits réels sont calculés en fonction des états financiers vérifiés (année 1), facturés et perçus; le processus prend fin au deuxième trimestre de l'année suivante (année 2) une fois que les états financiers vérifiés ont été approuvés par la direction et par le CMV.

Objectif et portée préliminaires de la vérification

Cette vérification visait à fournir une assurance raisonnable que la gestion du risque, la gouvernance et les contrôles relativement aux processus de gestion des revenus sont en place et fonctionnent comme prévu.

La portée préliminaire de la vérification comprenait tous les éléments du cycle opérationnel de la gestion des revenus et du recouvrement des coûts.

Étape de la planification

L'étape de planification de la vérification visait à mener :

- des entrevues avec les gestionnaires et le personnel de la CCSN responsables des activités de gestion des revenus et de recouvrement des coûts; l'annexe A présente une liste des personnes interviewées
- un examen des documents pertinents, cités en référence à l'annexe B
- une analyse des informations recueillies

L'équipe de vérification a procédé à une évaluation des risques et des fraudes afin de cerner les secteurs de risque potentiels dans les processus opérationnels de gouvernance, de gestion des risques et de contrôles internes de la CCSN en matière de gestion des revenus et de recouvrement des coûts.

Les travaux d'assurance suivants ont été envisagés à l'étape de la planification de la vérification :

- Les vérifications récentes menées par le Bureau de la vérification et de l'éthique (BVE) ont porté sur la gestion des revenus, y compris la *Vérification des processus de planification des activités de réglementation* de 2012 et la *Vérification du processus de planification annuelle des opérations* de 2016.
- Les *Rapports d'automne 2016 de la commissaire à l'environnement et au développement durable – Rapport 1 – Inspection des centrales nucléaires*.
- Les vérifications récentes externes effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada.
- Les constatations et recommandations de la Section des contrôles internes et des politiques de la CCSN concernant les activités de gestion des revenus et de recouvrement des coûts.

Survol des risques découlant de la planification de la vérification

L'étape de la planification de la vérification a permis de cerner trois secteurs de risque potentiels moyens ou plus élevés². Des travaux d'assurance supplémentaires seraient nécessaires pour que le BVE puisse faire des observations et tirer des conclusions au sujet des risques relevés. Les risques et les renseignements à l'appui sont les suivants :

² Aux fins de la présente vérification, le risque est défini comme une combinaison de probabilité et d'incidence.

1. Il y a un risque que la refonte de l'outil du Système de planification, de gestion et de production de rapports (SPGPR) ne permette pas de calculer avec exactitude les droits des titulaires de permis ayant un PAR. Aux fins de la planification de la vérification, le potentiel d'erreur a été évalué comme étant moyen³.
 - La refonte de l'outil du SPGPR a été signalée au Comité de gestion comme comportant un risque de projet moyen (impact élevé, faible probabilité).
 - Le projet a rapporté un dépassement de budget de >20 % (écart de 208 000 \$ par rapport à un budget de 960 000 \$).
 - Le délai initial d'achèvement (17 mois) a été prolongé à 26 mois (31 mai 2018).
 - L'impact potentiel sur la planification opérationnelle de 2018-2019 n'était pas évident et aucune information n'a été fournie à l'étape de planification de la vérification pour préciser pendant encore combien de temps l'outil COGNOS existant sera pris en charge.
 - Aucun élément probant n'a été fourni quant à l'impact potentiel du projet de remplacement du système de gestion financière (également connu sous le nom de projet SAP, qui est le logiciel du fournisseur) sur l'outil actuel ou remanié du SPGPR.

La Direction générale des services de gestion (DGSG) voudra peut-être examiner les risques associés aux retards dans la refonte de l'outil du SPGPR sur :

- le processus de planification opérationnelle de 2017-2018 et 2018-2019
- l'outil COGNOS actuel non pris en charge
- le projet de remplacement du système de gestion financière (SAP) sur l'outil actuel ou remanié du SPGPR

La direction de la DGSG doit faire part de son point de vue sur ces risques au Comité de gestion.

³ Un risque global moyen a été établi; il a été évalué comme peu susceptible de se produire, mais ayant un impact potentiel important.

2. L'alinéa 6(1)a) du [Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire](#) établit une méthode de recouvrement des coûts selon laquelle la CCSN rajuste les droits estimatifs découlant du PAR de chaque installation ou activité en fonction du coût total réel. Il y a un risque que l'utilisation par la CCSN d'une méthode pour recouvrer les coûts sur une base autre que le coût total réel ne soit pas permise, comme précisé dans le [Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire](#). Aux fins de la planification de la vérification, le risque d'erreur a été jugé important⁴.

Pour rajuster les droits finaux découlant des PAR, la CCSN applique un modèle de droits proportionnels fixes selon lequel les coûts sont établis en pourcentage de leur répartition initiale. L'estimation initiale des droits découlant des PAR est rajustée d'un montant équivalant à l'écart entre les estimations initiales des droits découlant des PAR de la CCSN et le coût réel de fonctionnement, selon les états financiers vérifiés de la CCSN, multiplié par le pourcentage de la répartition initiale des coûts que représentent les droits de permis. La CCSN rajuste la répartition initiale des coûts en fonction des ajustements apportés en cours d'exercice, par exemple dans les cas où un permis est révoqué ou lorsqu'une nouvelle demande de permis est reçue. L'écart entre les efforts prévus et les efforts réels n'a pas d'incidence directe sur les droits imposés aux titulaires de permis individuels; par conséquent, les droits exigés pour chaque installation ou activité n'ont pas été rajustés en fonction du coût total réel.

À l'étape de planification de la vérification, aucune preuve n'a permis d'établir l'existence d'un Décrets du Conseil qui accorderait à la CCSN le pouvoir d'interpréter la méthode de recouvrement des coûts (c.-à-d. le modèle des droits proportionnels fixes).

Il a été indiqué que ce risque avait été atténué par des divulgations dans la [Partie I de la Gazette du Canada – Ottawa, le samedi 1^{er} février 2003 – Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire](#), ce qui a mené à l'approbation par le gouverneur en conseil du [Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire](#)⁵ actuel. L'article de la *Gazette du Canada* précise que les activités à coûts recouvrables englobent une « une part proportionnelle visant l'établissement de politiques, normes, guides, procédures et avis d'application de la réglementation ». Le contexte de cette observation semble s'appliquer à la répartition des coûts indirects plutôt qu'au partage proportionnel des coûts entre tous les titulaires de permis ayant un PAR.

⁴ Un risque global important a été établi; il a été évalué comme étant improbable (non susceptible de se produire), mais ayant un impact potentiel grave.

⁵ Décrets du Conseil [2003-0869 du Bureau du Conseil privé](#)

La direction a obtenu l'approbation interne officielle du Comité de gestion de prescrire les droits des activités de réglementation et adopter le modèle des droits proportionnels fixes. La CCSN a donné l'assurance au Groupe consultatif sur le recouvrement des coûts (GCRC) qu'elle était autorisée par la loi à appliquer le modèle des droits proportionnels fixes. Les membres du GCRC n'ont soulevé aucune préoccupation particulière au sujet des droits.

La DGSG, en consultation avec les Services juridiques, pourrait tenir compte du risque que le modèle des droits proportionnels fixes ne permette pas de réaliser le recouvrement du coût total réel pour chaque installation ou activité, comme précisé dans le *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*. La direction de la DGSG doit faire part de son point de vue sur ce risque au Comité de gestion.

3. L'utilisation, par la CCSN, d'un modèle proportionnel fixe pourrait ne pas permettre d'obtenir une évaluation raisonnable des coûts des activités de réglementation pour les permis visés par un PAR, comme défini dans le [Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire](#). Selon l'article 44(3) de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, la CCSN doit s'assurer que les droits pour un permis ou une catégorie de permis ne dépassent pas l'évaluation raisonnable des coûts des activités de réglementation de la Commission concernant ce permis ou cette catégorie de permis. Aucun élément de preuve préliminaire fourni pendant la phase de planification de la vérification n'a permis de confirmer que la CCSN avait comparé les droits découlant des PAR finaux à l'aide d'un modèle proportionnel fixe aux coûts réels des titulaires de permis ayant un PAR pour déterminer si ce modèle fournissait une évaluation raisonnable des coûts des activités de réglementation. Selon le processus de planification de la vérification, le risque d'erreur était considéré comme moyen⁶.

L'impulsion à l'origine du changement de 2003 au *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire* était basée sur le besoin d'une plus grande équitéⁱ pour chaque titulaire de permis ayant un PAR. Les coûts réels pour les titulaires de permis ayant un PAR ont été calculés après l'établissement du *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*. Le modèle proportionnel fixe a été adopté postérieurement avec pour objectif d'augmenter la prévision des droits et des sources de financement, la clarté, la transparence et l'équité et de minimiser le fardeau opérationnel et le fardeau sur les entreprisesⁱⁱ.

⁶ On a évalué que le risque global était moyen, improbable, mais avec un potentiel d'impact modéré.

Il y avait une indication selon laquelle le risque était atténué dans la portée et les conclusions de la *Vérification de 2016 du processus de planification annuel des Opérations*. Aucune preuve préliminaire fournie pendant la phase de planification de la vérification n'a indiqué que les membres externes du GCRC avaient mis en doute l'équité des efforts de contrôle des coûts par la CCSN. L'analyse des droits découlant des PAR pour 2014-2015 et 2015-2016 a indiqué que le modèle proportionnel fixe appliqué correspondait au processus documenté. Les rajustements des droits découlant des PAR en fin d'exercice ont été revus à la baisse d'environ 3 % en 2014-2015 et 2015-2016.

La direction pourrait déterminer si cette méthode de recouvrement des coûts fournit une évaluation raisonnable du coût des activités de réglementation pour les droits découlant des PAR par permis ou catégorie de permis, conformément à l'article 44(3) de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*. La DGSG devrait partager son point de vue sur le risque avec le Comité de gestion. Cela permettra de clarifier toutes les questions qui pourraient être soulevées à l'avenir concernant l'utilisation d'un modèle proportionnel fixe.

L'évaluation des risques a également tenu compte du potentiel de fraude, qui a été évalué comme étant contrôlé à un niveau raisonnablement bas.

Options à considérer par le CMV

Habituellement, la phase de planification de la vérification aboutit à une redéfinition de l'approche, de la portée et de l'objectif de la vérification en fonction des résultats de l'évaluation des risques. Dans le contexte de trois secteurs de risques potentiels déterminés dans la section « Survol des risques découlant de la planification de la vérification », les éléments suivants sont des solutions de rechange à l'approche de vérification :

Option A – Vérification complète

Le BVE pourrait effectuer une vérification complète des contrôles opérationnels clés durant le cycle opérationnel intégral de recouvrement des coûts et de gestion des revenus. Une vérification complète permettrait de mieux s'assurer que les processus de contrôle, de gouvernance et de gestion de risques concernant la gestion des revenus sont en place et fonctionnent comme prévu. Cependant, l'évaluation des risques et de la fraude n'appuie pas cette solution de remplacement, selon le récent travail d'assurance effectué à l'égard de la gestion des revenus et les contrôles de gestion en place. Le risque global est limité à un niveau faible qui est acceptable.

Option B – Vérification ciblée

Le BVE pourrait effectuer une vérification ciblée des risques potentiels évalués à un niveau moyen ou plus élevé. La portée de cette vérification ciblée devrait comprendre les contrôles clés liés aux trois secteurs de risque indiqués dans la section « Survol des risques de la planification de la vérification » ci-dessus. Cette solution de rechange fournirait des recommandations et des observations faisant autorité pour lesquelles la direction serait tenue responsable, s'assurant ainsi que des mesures sont prises pour cibler les occasions et les risques importants. Cependant, la mise en œuvre imminente du Projet de remplacement du système de gestion financière (SAP) aura un impact important sur les processus et les contrôles pour le recouvrement des coûts et la gestion des revenus. Les observations découlant de la vérification sur les processus opérationnels anciens et actuels et toute recommandation auront une utilité limitée dans la mise en œuvre du système SAP et des nouveaux processus opérationnels.

Option C – Retarder, reporter, réévaluer

Le BVE réévaluera les risques et les indicateurs potentiels de fraude concernant le cycle opérationnel intégral de recouvrement de coûts et de gestion des revenus pendant la préparation annuelle du *Plan de vérification fondé sur les risques* de la CCSN. La mise en œuvre prochaine du système SAP, le nouvel outil du SPGPR et tout remaniement de politique ou de réglementation entraîneront des changements aux contrôles, à la gouvernance et à la gestion des risques des processus opérationnels de bout en bout. Ces changements seront pris en compte lors de la réévaluation des risques et des priorités dans le *Plan de vérification fondé sur les risques* pour établir quand une vérification est nécessaire ou viable.

Recommandation

On recommande que l'option C soit examinée par le CMV et recommandée pour approbation au président.

Gestion de l'entité vérifiée

Le BVE a discuté des résultats de la phase de planification de la vérification avec la Direction des finances et de l'administration (DFA). Le BVE et l'équipe de gestion de la DFA comprennent l'impact de la mise en œuvre du système SAP et qu'un travail de vérification supplémentaire des risques identifiés aurait une valeur limitée pour le moment. Reporter ou retarder la vérification fournirait à la DFA l'occasion de tenir compte des risques indiqués dans ce rapport tout en préparant la mise en œuvre du système SAP et la vérification subséquente de la gestion des revenus et du recouvrement des coûts.

Membres de l'équipe de vérification

Cette phase de planification de la vérification a été dirigée par les membres de l'équipe du BVE suivants :

- Joe Anton, dirigeant principal de la vérification
- Rolf Krantz, chef de l'équipe de la vérification
- Daniel Murphy, chef de projet, vérificateur interne
- Ron Chuchryk, vérificateur interne principal
- Jack Nesbitt, étudiant coop

Remerciements

Le BVE tient à remercier la direction et le personnel pour leur appui tout au long de la phase de planification de la vérification.

Conformité aux normes professionnelles

La phase de planification de la vérification est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en font foi les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité du BVE.

Annexe A : Entrevues pour la planification de la vérification

Liste des personnes interrogées pendant la phase de planification de la vérification :

- Directeur, Division des systèmes et de la gestion des ressources financières, Direction des finances et de l'administration
- Directeur général, Direction de la réglementation des substances nucléaires
- Directeur général, Direction de l'amélioration de la réglementation et de la gestion des projets majeurs
- Directeur général, Direction des finances et de l'administration
- Chef, Prévisions budgétaires et crédits, Division des systèmes et de la gestion des ressources financières, Direction des finances et de l'administration
- Conseiller financier principal, Prévisions budgétaires et crédits, Division des systèmes et de la gestion des ressources financières, Direction des finances et de l'administration
- Conseiller financier, Gestion des recettes, Division des systèmes et de la gestion des ressources financières, Direction des finances et de l'administration
- Chef, Gestion des finances, Division des systèmes et de la gestion des ressources financières, Direction des finances et de l'administration
- Chef, Systèmes financiers, Division des systèmes et de la gestion des ressources financières
- Directeur, Vérification CCSN, Bureau du vérificateur général du Canada

Annexe B : Références

Liste des documents principaux pris en compte pendant la phase de planification de la vérification :

- *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*
- Politique sur les normes de service pour les frais d'utilisation
- *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*
- Numéro de Décret du Conseil C.P. : 2003-0869
- *Gazette du Canada, Partie I – OTTAWA, SAMEDI, 1^{er} FÉVRIER 2003 – Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*
- Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport 1, Inspection des centrales nucléaires, Commission canadienne de sûreté nucléaire, automne 2016
- Discussion et analyse de la direction – États financiers pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017
- Rapports annuels 2014-2015 et 2015-2016 de la Commission canadienne de sûreté nucléaire
- *Vérification du processus de planification annuelle des Opérations (2016)*
- *Vérification des processus de planification des activités de réglementation (2012)*
- Mandat du Comité directeur du plan de travail des Opérations (CDPTO)
- Mandat du Groupe consultatif sur le recouvrement des coûts
- Procès-verbal de la réunion du Groupe consultatif sur le recouvrement des coûts
- Compte rendu sur le Plan harmonisé pour le Comité de gestion
- Rapports de l'efficacité de la conception et l'efficacité opérationnelle 2014-2015
- Procès-verbal de la réunion du Comité de gestion
- Présentation du projet de remplacement du système de gestion financière
- Modèle de gestion des revenus (présentation au Comité de gestion des opérations)
- Plan de gestion de projet du SPGPR
- Examen de l'harmonisation de gestion des revenus – Uniformisation des droits établis à l'aide de formules de calcul
- Processus de gestion des revenus, droits découlant des PAR
- Description du déroulement du processus opérationnel en matière de revenus
- Méthode d'affectation des coûts de la CCSN
- Formule de barème des droits pour le recouvrement des coûts 2016-2017
- Description du programme de recouvrement des coûts de la CCSN
- Estimation des droits découlant des PAR pour 2014-2015 et 2015-2016
- Avis concernant les droits initiaux découlant du PAR à Hydro-Québec
- Avis concernant les droits révisés découlant du PAR à Hydro-Québec et approbation

- Examen de la gouvernance en matière de recouvrement des coûts
- Orientation sur le cadre de réglementation – Planification et consignation du temps en fonction des codes de type/phase
- Guide de comptabilisation du temps, CCSN
- Procédures de modification du plan comptable
- Procédure de changement aux codes de coût et aux codes de type/phase

ⁱ *Gazette du Canada* – Partie I, 1^{er} février 2003

« Le *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts* actuellement en vigueur n'est plus adéquat pour les raisons suivantes : 2. Un examen minutieux des coûts engagés par la CCSN, effectué à l'aide d'un modèle de comptabilité par activités, a révélé des iniquités dans le Règlement en vigueur. »

« Grâce au nouveau *Règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts* proposé, la CCSN pourrait recouvrer les coûts réels qu'elle engage pour réglementer l'industrie nucléaire de façon équitable et conformément à la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification (1997) du gouvernement fédéral et aux exigences de la LSRN (*Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*). »

« Grâce au nouveau Règlement, le gouvernement du Canada pourra adopter une approche plus équitable à l'égard du financement des activités de réglementation de la CCSN. »

ⁱⁱ *Méthode d'établissement des coûts 2010-2011*, présentation au Comité de gestion des opérations, 18 mai 2010, e-Doc 3537182

« L'objectif est d'augmenter la prévisibilité des droits et des sources de financement, la clarté, la transparence et l'équité et de minimiser le fardeau opérationnel et administratif »