



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Préparé par la :

**Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

Numéro de projet : 11-27

Septembre 2012

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES.....	ii
RÉSUMÉ	Error! Bookmark not defined.
1. CONTEXTE	4
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	6
3. ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	6
4. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	7
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
5.1 Gouvernance.....	8
5.2 Gérance.....	10
5.3 Résultats et rendement	13
5.4 Ressources humaines.....	15
6. CONCLUSION.....	16
7. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	17
Annexe A : Critères de vérification.....	22

ACRONYMES

AAAP	Approche améliorée axée sur la prévention
AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
Î.-P.-É.	Île-du-Prince-Édouard
SEFPN	Services à l'enfance et à la famille des Premières nations
SPPEDS	Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social

RÉSUMÉ

Contexte

Le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) relève de la sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social.

En 2006-2007, devant l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge et la montée en flèche des frais d'entretien, le programme des SEFPN a reconnu la nécessité d'adopter une nouvelle approche pour assurer une prestation efficace de services à l'enfance et à la famille. Depuis 1998-1999 le financement annuel pour le programme des SEFPN est passé de 238 M\$ à 600 M\$ en 2011-2012.

Afin de rester en phase avec plusieurs provinces qui procédaient à la modification de leurs approches en matière de services en accordant une plus grande importance à la prévention, le programme des SEFPN est arrivé à la conclusion que la mise en œuvre d'une approche préventive en matière d'aide à l'enfance serait plus efficace pour améliorer les résultats obtenus pour les enfants et les familles et pour réduire à long terme les frais liés au maintien. Le but d'une telle approche était de fournir une formule de financement plus flexible pour la prestation de services d'aide à l'enfance axés sur la prévention dans les réserves, fondés sur le modèle d'intervention élaboré et mis en application depuis un certain nombre d'années en Alberta. Par la suite, AADNC a obtenu l'approbation de l'autorisation de programme et des crédits budgétaires supplémentaires, en sus de ceux accordés aux SEFPN, pour la mise en œuvre de la nouvelle approche préventive.

En 2007, le programme a commencé la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP), province par province. Les activités se déroulent rondement aujourd'hui dans six provinces, dont l'Alberta où la première entente-cadre visant la mise en œuvre de l'AAAP a été conclue, ainsi que la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba. Près de 68 % des enfants des Premières nations vivant habituellement dans des réserves au Canada en bénéficient.

Le programme collabore avec de nombreux partenaires provinciaux et territoriaux et des partenaires des Premières nations dans des régions qui n'ont pas encore fait la transition vers l'AAAP (Colombie-Britannique, Yukon, Ontario ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador) pour faire en sorte qu'elles soient prêtes à en assurer la mise en œuvre en 2014-2015.

Les six ententes-cadres en vigueur actuellement prévoient un investissement additionnel de plus de 451 M\$ (en sus des crédits budgétaires déjà accordés aux SEFPN) pour la mise en œuvre de l'AAAP.

Objectif et portée de la vérification

La vérification avait pour objectif de déterminer la pertinence et l'efficacité des contrôles contribuant à la mise en œuvre de l'AAAP dans le cadre du programme des SEFPN.

La vérification a porté sur les contrôles de gestion contribuant à la mise en œuvre de l'AAAP, ainsi qu'à l'exécution et à la surveillance du programme des SEFPN axés sur la prévention dans les régions d'AADNC où la mise en œuvre de l'AAAP est en cours.

Points forts observés

Au cours des travaux de vérification effectués sur le terrain l'équipe de vérification a observé des exemples de contrôles, à savoir s'ils ont été conçus de manière adéquate et appliqués efficacement par la direction de l'administration centrale et des bureaux régionaux. Les constatations positives suivantes en sont ressorties :

- Des représentants du programme des SEFPN à l'administration centrale travaillent en étroite collaboration avec les régions et d'autres intervenants afin d'élaborer les cadres redditionnels relatifs à la mise en œuvre de l'AAAP, ainsi que les modèles de coûts;
- Pour être admissibles au financement de l'AAAP, les agences qui fournissent des services améliorés axés sur la prévention doivent fournir des plans d'activités liés aux objectifs de programme;
- Toutes les provinces qui mettent en œuvre l'AAAP ont adopté une approche tripartite qui prévoit la représentation d'AADNC, de la province et des Premières nations (par l'entremise de groupes de travail tripartites ou l'équivalent).

Conclusion

L'équipe de vérification a constaté que les pratiques de contrôle de gestion étaient acceptables dans l'ensemble, mais qu'elles étaient susceptibles d'amélioration dans les domaines suivants : gouvernance, budget et planification, ressources humaines, résultats et rendement.

Recommandations

L'équipe de vérification a ciblé les secteurs pour lesquels les pratiques et les processus de contrôle étaient susceptibles d'amélioration, et elle a formulé quatre recommandations.

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation recommande à la sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social de :

1. Veiller à ce que des processus plus officiels soient instaurés et documentés pour assurer et démontrer une gouvernance efficace et une reddition de comptes appropriée,

Vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

approuver les premiers modèles de coûts et les cadres redditionnels, et surveiller la mise en œuvre de l'AAAP afin d'obtenir une vue d'ensemble des dépenses et des résultats. L'administration centrale et les régions d'AADNC devraient ensuite travailler en collaboration avec les partenaires concernés pour aborder les problèmes qui se posent.

2. S'assurer que le programme des SEFPN effectue périodiquement (p.ex. tous les ans) un examen de la mise en œuvre de l'AAAP dans chaque province, qui comportera une évaluation des modèles de coûts, des rapports financiers et des résultats des activités par rapport aux plans prévus. Les agences fournissent l'information nécessaire concernant les dépenses engagées pour l'AAAP relativement aux activités prévues dans leurs plans respectifs. L'administration centrale et les régions d'AADNC devraient ensuite travailler en collaboration avec les partenaires concernés pour aborder les problèmes qui se posent.
3. Établir une série commune d'indicateurs de rendement et de niveaux de référence non financiers, axés sur les résultats de l'AAAP, qui doit être communiquée à toutes les régions et intégrée dans les plans d'activités des agences. De plus, s'assurer que le nouveau système de gestion de l'information permettra d'effectuer le suivi de ces indicateurs de rendement et de référence et de produire des rapports.
4. Réviser la structure administrative de l'AAAP ainsi que la répartition des ressources humaines tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux afin de déterminer le niveau de dotation optimal ou adéquat requis pour administrer et gérer efficacement l'AAAP.

1 CONTEXTE

1.1 *Approche améliorée axée sur la prévention*

En 2006-2007, devant l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge et la montée en flèche des frais d'entretien, le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a reconnu la nécessité d'adopter une nouvelle approche pour assurer une prestation efficace de services à l'enfance et à la famille. Le programme des SEFPN en est venu à la conclusion que la mise en œuvre d'une approche préventive en matière d'aide à l'enfance serait plus efficace pour améliorer les résultats obtenus pour les enfants et les familles et pour réduire à long terme les frais liés au maintien.

Le financement pour le programme SEFPN au complet a atteint quelques 600 M\$ par an ces dernières années, y compris le financement pour l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP). Le financement total pour le programme SEFPN a plus que doublé depuis 1998-1999 (238 M\$) lorsque le Ministère ne finançait que 34 fournisseurs de services d'aide à l'enfance, et lorsque la moitié des fonds étaient dédiés à l'entretien (Maintenance) et le reste à des activités opérationnelles (Operations and Development). En 2007-2008 la proportion des frais d'entretien avait atteint quelques 300 M\$ ou 60% des dépenses totales pour le programme SEFPN (sans compter l'AAAP).

Le but d'une telle approche axée sur la prévention était de fournir une formule de financement plus flexible pour la prestation dans les réserves de services d'aide à l'enfance axés sur la prévention, fondés sur le modèle d'intervention élaboré et mis en application depuis un certain nombre d'années en Alberta. Par la suite, AADNC a obtenu l'approbation de l'autorisation de programme et des crédits budgétaires supplémentaires, en sus de ceux accordés aux SEFPN, pour la mise en œuvre de la nouvelle approche préventive.

En 2007, le programme des SEFPN a commencé la mise en œuvre, province par province, de la nouvelle approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) en commençant par l'Alberta avec qui la première entente-cadre a été conclue. Aujourd'hui, la mise en œuvre de l'AAAP est en cours dans six provinces, à savoir l'Alberta, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba, et près de 68 % des enfants des Premières nations vivant habituellement dans une réserve au Canada en bénéficient.

En avril 2007, AADNC a annoncé un premier investissement sur cinq ans de 98,1 M\$ pour la mise en œuvre du Cadre de reddition de compte tripartite de l'AAAP. Le budget de février 2008 dédiait des fonds pour l'AAAP, de l'ordre de 10 M\$ sur 5 ans pour la Nouvelle-Écosse et \$105 M\$ sur 5 ans pour la Saskatchewan. Ensuite, en janvier 2009, le Plan d'action économique du Canada comprenait des fonds additionnels de 60 M\$ sur 5 ans pour le Québec et de \$1,7 M\$ sur 5 ans pour l'Île du Prince-Édouard pour poursuivre la mise en œuvre de l'AAAP. Une fois

rendus en juillet 2010, quelques 177 M\$ furent investis sur 5 ans pour la mise en œuvre de la nouvelle AAAP des Services d'aide à l'enfance au Manitoba.

Pour aider les provinces à assurer la mise en œuvre de l'AAAP, le programme des SEFPN leur fournit des lignes directrices générales et les encourage à les adapter en fonction des besoins et des circonstances. Ces lignes directrices comportent une liste de vérification de l'état de préparation ainsi qu'un modèle de plan d'activités. Le programme des SEFPN travaille également en étroite collaboration avec les régions et d'autres intervenants (c'est-à-dire les représentants provinciaux et ceux des Premières nations) afin d'élaborer le cadre redditionnel et le modèle de prévision des coûts de l'AAAP, sur lesquels sont basées les allocations de fonds aux régions.

Le programme des SEFPN poursuit les échanges avec d'autres partenaires provinciaux et territoriaux ainsi que des partenaires des Premières nations qui sont disposés à mettre en œuvre la nouvelle approche. Le but est d'achever la mise en œuvre de l'AAAP à l'échelle du pays en 2014-2015.

Le programme des SEFPN collabore avec des partenaires provinciaux et territoriaux ainsi que des partenaires des Premières nations dans les régions qui n'ont pas encore fait la transition vers l'AAAP (Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick, Yukon, Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador) pour faire en sorte qu'elles soient prêtes à assurer la mise en œuvre de cette nouvelle approche de financement. Ces travaux sont très avancés en Colombie-Britannique, et des échanges se déroulent au Nouveau-Brunswick et au Yukon, le but étant de mettre le programme des SEFPN en mesure de demander les fonds supplémentaires requis.

Le programme des SEFPN prévoit également de procéder à la concrétisation d'un engagement formel avec l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador au cours de l'année prochaine en vue d'obtenir des fonds et les approbations ultérieures en 2014. Dans le cas du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, les fonds sont versés par le ministère des Finances sous forme de paiements de transfert aux gouvernements territoriaux.

AADNC finance le programme, mais n'assure pas l'exécution des services. La protection des enfants et la prestation de services connexes sont un champ de compétence provinciale. AADNC assure le financement des agences qui fournissent des SEFPN, qui peut comprendre un financement additionnel pour l'AAAP (au moyen d'allocations aux régions). Bien que l'on s'attende à ce que les agences s'en tiennent à l'enveloppe budgétaire accordée, elles établissent leurs propres budgets en vue de la prestation de services.

Les six ententes-cadres en vigueur actuellement prévoient un investissement additionnel d'environ 451 M\$ (en sus des crédits budgétaires déjà accordés aux SEFPN) pour la mise en œuvre de l'AAAP. Le tableau suivant présente des renseignements sur le niveau d'investissement pour chaque entente-cadre au cours d'une période initiale de cinq ans.

Entente-cadre	Nombre d'agences	Budget prévu pour la mise en œuvre (sur cinq ans, M\$)
Manitoba	14	177 M\$
Saskatchewan	18	105 M\$
Québec	15	60 M\$
Nouvelle-Écosse	1	10 M\$
Alberta	18	98,1 M\$
Île-du-Prince-Édouard	1	1,7 M\$
Total	67	451,8 M\$

Source : De meilleurs résultats pour les enfants des Premières nations, 2012.

Il convient de noter que les budgets prévus pour la mise en œuvre de l'AAAP sont fixés pour la période initiale de cinq ans et qu'à partir de la sixième année, le budget annuel est équivalent à celui alloué pour la cinquième année.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

La vérification avait pour objectif de déterminer la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle contribuant à la mise en œuvre de l'AAAP dans le cadre du programme des SEFPN.

2.2 Portée de la vérification

La vérification a porté sur les contrôles de gestion contribuant à la mise en œuvre de l'AAAP, ainsi qu'à l'exécution et à la surveillance des programmes des SEFPN axés sur la prévention dans les régions d'AADNC où la mise en œuvre de l'AAAP est en cours.

Des travaux de vérification ont été effectués sur le terrain dans les bureaux régionaux du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Atlantique et du Québec entre le 12 mars et le 29 avril 2012.

3. ÉNONCÉ D'ASSURANCE

En tant que dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation, j'estime que les procédures de vérification qui ont été menées sont suffisantes et adéquates et que les éléments de preuve recueillis soutiennent l'exactitude des conclusions énoncées dans ce rapport. Ces conclusions sont fondées sur les observations et les analyses des situations telles qu'elles existaient au moment de la vérification, et en rapport avec les critères de cette dernière. Elles s'appliquent uniquement à la présente vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Les éléments de preuve ont été recueillis conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du*

Vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

gouvernement du Canada et aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne.

4. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification de l'AAAP a été planifiée et effectuée conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* découlant de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor.

Des procédures de vérification appropriées et suffisantes ont été entreprises et des éléments de preuve ont été recueillis pour étayer les conclusions qui se dégagent de la vérification et qui sont présentées dans le présent rapport.

Il a été décidé pendant la phase de planification de la présente vérification que des visites seraient effectuées dans quatre régions (Manitoba, Saskatchewan, Atlantique et Québec) et que les deux autres (Alberta et Île-du-Prince-Édouard) feraient l'objet d'une analyse de données et de documents pertinents. De plus, des employés du programme des SEFPN à l'administration centrale (AC) ont été sélectionnés à des fins d'entrevue et un examen des documents pertinents a été effectué.

Voici les principales techniques de vérification utilisées :

- entrevues et conférences téléphoniques avec les principaux cadres et employés concernés;
- examen des documents pertinents concernant la mise en œuvre de l'AAAP;
- visites dans quatre provinces (Manitoba, Saskatchewan, Nouvelle-Écosse et Québec) et examen de documents concernant les deux autres provinces concernées (Alberta et Île-du-Prince-Édouard) ainsi que l'AC;
- évaluation du système de contrôles internes (visés par la vérification) de la gouvernance, de la gérance (planification et budgétisation), des ressources humaines, ainsi que des résultats et du rendement, en vue de la mise en œuvre de l'AAAP.

L'approche utilisée pour atteindre l'objectif de vérification a consisté, entre autres, à établir des critères de vérification permettant de formuler des observations et de tirer des conclusions. Ces critères sont énumérés à l'annexe A.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En se fondant sur un ensemble d'éléments de preuve recueillis grâce à l'examen de documents, d'analyses et d'entrevues, l'équipe de vérification a évalué chaque critère de vérification et dégagé une conclusion sur chacun d'eux. Lorsqu'un écart important a été observé entre un critère de vérification et les pratiques courantes, le risque associé à cet écart a été

Vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

évalué afin d'élaborer une conclusion et de formuler des recommandations destinées à entraîner des améliorations.

Les observations formulées dans le présent rapport portent à la fois sur les pratiques de gestion qui sont considérées comme efficaces et sur celles qui sont susceptibles d'amélioration, des mesures correctives étant recommandées le cas échéant.

5.1 Gouvernance

5.1.1 Mécanismes de gouvernance et de surveillance

Les mécanismes de gouvernance et de surveillance des activités de programme servent de base à toutes les autres composantes de contrôle interne, offrant la discipline et la structure nécessaires. Les instances de gouvernance doivent recevoir en temps opportun une information suffisante, complète et exacte et veiller à ce que toutes les questions relatives à l'AAAP fassent l'objet d'examen critiques et de discussions approfondies. L'absence de mécanismes adéquats de gouvernance et de surveillance entraîne un risque accru que la reddition de comptes, les examens critiques et les discussions approfondies n'aient pas lieu et que les changements d'orientation requis pour remédier à des problèmes importants ne soient pas apportés. En fin de compte, une gouvernance efficace est nécessaire pour assurer l'obtention des résultats escomptés ainsi que l'évaluation des progrès réalisés en fonction des objectifs fixés. L'équipe de vérification s'attendait à constater que les mécanismes de gouvernance permettaient de faire état d'un processus d'approbation clairement documenté des principaux aspects de la mise en œuvre de l'AAAP, y compris les cadres redditionnels, les modèles de coûts et les plans d'activités. Dans la majorité des provinces, l'équipe de vérification n'a pas pu obtenir la preuve que ces documents ont été approuvés, faute d'une piste de vérification appropriée.

Dans les provinces où l'AAAP est en cours de mise en œuvre, les principales instances de surveillance sont des groupes de travail tripartites (ou l'équivalent) qui se composent de représentants du programme des SEFPN, des provinces et des Premières nations. Ces groupes de travail sont créés pour assurer la surveillance de tous les aspects de la mise en œuvre, et ils se réunissent habituellement tous les trois mois. Il a été constaté que les groupes de travail ne se sont pas tous dotés d'un mandat officiel et que les réunions de ces groupes ne font pas toutes l'objet de comptes rendus.

Lorsque les mécanismes de surveillance sont inadéquats ou inefficaces, il y a un risque accru que les éléments de preuve sur lesquels baser les examens critiques et la prise de décisions fassent défaut, qu'il n'y ait pas de piste de vérification et qu'il ne soit pas possible de fournir des garanties de transparence et de gouvernance efficace.

Au sein du programme des SEFPN à l'administration centrale, il n'y a pas d'instance ou de comité de surveillance qui examine la mise en œuvre de l'AAAP ou qui contrôle les finances et les activités des régions et des agences. Par contre, nous avons constaté que les régions sont

Vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

chargées de la mise en œuvre générale de l'AAAP et qu'elles rencontrent des intervenants par l'intermédiaire des comités de surveillance tripartites. De plus, le programme exerce certaines activités de surveillance, notamment :

- Les membres du personnel de programme à l'AC se rencontrent toutes les semaines à titre non officiel pour examiner les questions courantes et la mise en œuvre du programme. Des échanges ont également lieu quotidiennement suivant les cas;
- Le programme organise tous les mois une conférence téléphonique officielle avec le personnel des régions au cours de laquelle sont examinés tous les aspects du programme, ainsi que la mise en œuvre de l'AAAP. Celle-ci comporte un tour de table visant à informer le personnel de l'AC et des régions des questions qui se posent et se profilent concernant la mise en œuvre de l'AAAP. Les régions ont également l'occasion d'échanger entre elles à propos de problèmes propres à l'AAAP et de mesures d'atténuation ayant été prises, ce qui favorise le partage de connaissances et la discussion ouverte;
- Le programme et les régions produisent des rapports trimestriels à l'intention du sous-ministre délégué, qui font état des activités et des problèmes liés aux SEFPN, et qui font le point sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'AAAP;
- Le programme organise également une ou deux réunions annuelles qui se déroulent sur trois jours et qui donnent au directeur l'occasion de rencontrer les représentants régionaux en personne afin de discuter des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'AAAP, des problèmes et de leurs préoccupations et de permettre d'engager des discussions générales sur des solutions stratégiques prévues et d'alternatives aux politiques actuelles.

Recommandation :

La recommandation suivante est adressée à la sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social:

1. Veiller à ce que des processus plus officiels soient instaurés et documentés pour assurer et démontrer une gouvernance efficace et une reddition de comptes appropriée, approuver les premiers modèles de coûts et les cadres redditionnels, et surveiller la mise en œuvre de l'AAAP afin d'obtenir une vue d'ensemble des dépenses et des résultats. L'administration centrale et les régions d'AADNC devraient ensuite travailler en collaboration avec les partenaires concernés pour aborder les problèmes qui se posent.

5.2 *Gérance*

5.2.1 Planification

L'élaboration de plans d'activités constitue l'occasion de regarder vers l'avenir, d'allouer des ressources, de centrer les efforts sur les activités et les objectifs principaux, de déterminer les ressources financières et humaines nécessaires, etc. Pour être efficace, un plan d'activités doit être mesurable et permettre de contrôler les résultats obtenus et de les comparer aux résultats escomptés.

L'évaluation du rendement des agences par rapport à leurs plans d'activités et l'établissement de rapports connexes nécessite le déclenchement d'un processus rigoureux et formel d'examen périodique (au moins une fois l'an). Ces examens ont pour but d'évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs, aux activités et aux plans prévus et de mesurer le rendement. En fin de compte, ces examens permettent au directeur général de la Direction générale de la politique sociale et des programmes de constater le succès de la mise en œuvre de l'AAAP et de démontrer l'impact de la nouvelle approche préventive en matière d'aide à l'enfance.

Le processus d'élaboration des plans d'activités est efficace puisque le programme des SEFPN et les régions fournissent tous les deux de l'aide et des conseils aux agences, ainsi que des modèles et des outils tout au début de la mise en œuvre, ce qui permet d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'approche et, à mesure que les agences acquièrent de l'expérience et des connaissances du processus d'élaboration de plans d'activités, d'accroître l'efficacité et de réduire le fardeau administratif.

Toutes les agences doivent fournir un plan d'activités pour être admissibles à un financement additionnel en vue de la mise en œuvre de l'AAAP. Il convient de noter que le programme des SEFPN, reconnaissant que les agences n'ont pas l'expérience du processus d'élaboration de plans d'activités, a fourni aux régions un modèle de plan d'activités afin d'assurer la cohérence de l'approche. De plus, le personnel de programme de l'administration centrale et des bureaux régionaux a fourni aux agences de l'aide et des conseils en vue de l'élaboration de leurs plans d'activités dans le cadre de la transition vers la nouvelle approche axée sur la prévention afin de réduire le fardeau administratif. Les tests effectués lors de la vérification ont permis de constater que les plans d'activités diffèrent d'une région à l'autre sur le plan de l'envergure et de la complexité, mais cette constatation n'est pas inattendue étant donné les besoins, les pressions et les charges de travail différentes. Il a également été noté que tous les plans d'activités d'agences qui ont été examinés dans le cadre des tests effectués lors de la vérification sont conformes au modèle fourni et qu'ils documentent tous les activités visées en vue de réaliser les objectifs fixés de l'AAAP.

Recommandation :

Aucune recommandation n'a été formulée à cet égard.

5.2.2 Budgétisation

Une gérance efficace repose sur un processus rigoureux et opportun pour l'établissement de budgets et de prévisions, qui consiste, entre autres, à effectuer un examen critique des décisions relatives à l'affectation des ressources. Il est également important que la direction régionale surveille périodiquement les budgets approuvés et les prévisions.

Le programme des SEFPN fournit le financement global pour l'AAAP (et pour les services à l'enfance et à la famille dans l'ensemble), mais il n'établit pas les budgets pour la prestation de services. Les agences qui mettent en œuvre l'AAAP utilisent les ressources qui leur sont allouées pour les services à l'enfance et à la famille, ainsi que des fonds supplémentaires qui sont destinés à l'amélioration de la prévention. C'est la combinaison de ces ressources qui est appliquée à la mise en œuvre de l'AAAP grâce à un mode de financement souple dans le cadre duquel les agences établissent leurs budgets et les gèrent à leur guise tout en s'en tenant à l'enveloppe budgétaire totale. On s'attend à ce que les coûts des activités de maintien traditionnelles diminueront avec le temps lorsque l'AAAP sera pleinement intégrée dans la prestation de services à l'enfance et à la famille.

L'allocation de fonds pour l'AAAP aux régions, qui attribuent ensuite le financement aux agences, est fondée sur un modèle de coûts, ajusté pour chaque province en fonction des résultats des discussions tripartites et en prenant en compte les circonstances et les besoins. Les modèles de coûts tiennent compte d'un certain nombre de variables, notamment :

- le nombre d'enfants bénéficiaires dans la province;
- le nombre moyen d'enfants par famille;
- le nombre d'enfants pris en charge;
- les ratios en personnel;
- les frais généraux administratifs;
- les salaires du personnel administratif des agences.

Afin d'en assurer l'uniformité, l'élaboration de modèles de coûts relève du programme des SEFPN à l'administration centrale. Les étapes initiales consistent à consulter la région et la province concernées afin de confirmer la compréhension commune des parties et de clarifier les attentes relatives à la suite à donner. Les provinces assurent la prestation de services d'aide à l'enfance par l'entremise de ministères dont le mandat comprend d'autres services. Le modèle de coûts doit donc prendre en compte l'approche de la prestation de services (p. ex., prestation directe par le personnel provincial, tiers fournisseur de services, organismes bénévoles) ainsi que le mode de financement de ces services (charge de travail et ratios en personnel, échelles salariales, etc.).

À la suite des rencontres initiales avec des responsables provinciaux, de nombreuses discussions tripartites ont lieu entre des représentants des Premières nations, des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations, ainsi que des représentants provinciaux et d'AADNC (AC et bureaux régionaux). Des groupes de travail tripartites ont été créés dans chacune des provinces et chargés de l'élaboration du modèle de coûts. Ils prennent en compte les variables et les éléments utilisés pour déterminer le financement qui sera versé à chacune des agences pour assurer la prestation de services décrits dans leurs plans d'activités, atteindre leurs objectifs et améliorer les résultats pour les enfants et les familles au sein de leurs communautés.

Ces modèles de financement sont conçus en collaboration avec des représentants des Premières nations et des provinces, et ils tiennent compte des engagements de financement fédéraux qui respectent ou dépassent des éléments de financement provinciaux comparables.

Bien que des lettres d'appui soient fournies par l'intermédiaire des collaborations tripartites, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de preuve que les groupes de travail tripartites ont approuvé officiellement les modèles de coûts puisqu'ils ne dressent pas de procès-verbal officiel de leurs réunions. De plus, il n'y a pas de preuves documentées prouvant que le processus et les hypothèses de base servant à développer les modèles de coûts et préparer les budgets de l'AAAP font l'objet d'un examen critique et que les décisions qui en découlent sont consignées.

Les modèles de coûts ne font pas l'objet d'une révision après leur définition initiale et ils risquent de perdre de leur pertinence, surtout en ce qui concerne les hausses salariales, les changements apportés par les provinces à leurs modèles de prestation de services, et les tensions de coûts provinciales. Il faut analyser et, s'il y a lieu, réviser les modèles de coûts tous les ans pour tenir compte des changements qu'auraient subis les hypothèses sur lesquelles repose la base des coûts au cours de la mise en œuvre de l'AAAP.

Les agents de programme dans les régions effectuent des analyses et des prévisions budgétaires par rapport aux dépenses des agences à partir des rapports trimestriels qu'elles produisent. Bien qu'il soit acceptable que les agences utilisent le financement supplémentaire pour la prestation de l'ensemble de leurs services à l'enfance et à la famille, il convient de noter que l'information sur les dépenses concerne les frais de maintien et ne renseigne pas sur les dépenses liées spécialement à l'AAAP. En conséquence, il n'y a pas de surveillance des dépenses relatives à l'AAAP et il n'est donc pas possible d'assurer un suivi de l'investissement fédéral consacré à l'AAAP et d'en rendre compte complètement (p. ex., effectuer un rapprochement des dépenses réelles et des activités exposées en détail dans les plans d'activités des agences).

Recommandation :

La recommandation suivante est adressée à la sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social :

2. S'assurer que le programme des SEFPN effectue périodiquement (p.ex. tous les ans) un examen de la mise en œuvre de l'AAAP dans chaque province, qui comportera une évaluation des modèles de coûts, des rapports financiers et des résultats des activités par rapport aux plans prévus. Les agences fournissent l'information nécessaire concernant les dépenses engagées pour l'AAAP relativement aux activités prévues dans leurs plans respectifs. L'administration centrale et les régions d'AADNC devraient ensuite travailler en collaboration avec les partenaires concernés pour aborder les problèmes qui se posent.

5.3 Résultats et rendement

5.3.1 Mesure du rendement et rapports

La mesure du rendement est requise pour fixer les buts et les objectifs, pour planifier les activités qui visent à les réaliser et pour faciliter la mesure et l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des buts et des objectifs fixés.

Une communication efficace des résultats permet de démontrer clairement l'atteinte des objectifs ou les progrès réalisés à cette fin afin de confirmer que le programme des SEFPN est efficace, d'indiquer que le rendement de l'investissement fédéral est adéquat et acceptable et d'assurer la reddition de comptes. Un processus rigoureux de communication des résultats peut aussi faciliter l'examen critique et la prise de décisions et permettre au programme des SEFPN de changer de cap s'il y a lieu et au directeur général de montrer l'impact et l'efficacité de la mise en œuvre de l'AAAP.

Comme il a été mentionné plus haut (5.2.1), toutes les agences doivent présenter un plan d'activités pour être admissibles au financement destiné à l'AAAP. Tous les plans d'activités énoncent les objectifs et les buts, ainsi que les activités prévues pour mettre en œuvre l'AAAP, qui sont harmonisés avec les objectifs de programme. Par contre, il a été constaté que la documentation des cibles pour les indicateurs de rendement était inégale. Bien que certains plans signalent des indicateurs visant des cibles précises, la majorité ne documente pas les indicateurs de rendement, mais affirme que les cibles sont « égales ou supérieures à la base de référence » alors que des objectifs de référence n'ont pas été établis. En conséquence, des lacunes ont été observées quant à la capacité de démontrer clairement les résultats et de mesurer l'efficacité (ou l'inefficacité) de l'AAAP.

Les cadres redditionnels régissant la mise en œuvre de l'AAAP indiquent que chaque agence doit produire des rapports annuels axés sur les résultats qui font état des progrès accomplis pour atteindre les objectifs et les buts et pour réaliser les activités prévues dans leurs plans

Vérification de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

d'activités. Pour des raisons pratiques, les régions n'exigent pas généralement que les agences opérant une transition vers l'AAAP produisent des rapports annuels au cours des deux premières années, l'accent étant mis sur la planification des activités et la modification du mode de prestation de services résultant de la nouvelle approche. La vérification par contrôle a permis de constater que la production de rapports annuels par les agences est inégale. Bien qu'il soit noté que la transition se poursuit dans certaines provinces et que des rapports annuels n'ont donc pas encore été produits, dans plusieurs autres provinces où la mise en œuvre de l'AAAP a été menée à terme, les rapports annuels ne tiennent pas compte des plans d'activités et ne démontrent pas clairement les progrès accomplis pour atteindre les objectifs.

Le programme des SEFPN à l'administration centrale n'effectue pas actuellement la mesure du rendement relatif à l'AAAP puisque la collecte de données pertinentes présente des difficultés (p. ex., la détermination de bases de données communes et la protection de données) tout comme la production de rapports utiles. Un nouveau système de gestion de l'information est en cours d'élaboration, un projet pilote étant prévu pour 2014-2015. Les travaux commencent à peine : la détermination des caractéristiques du système est en cours et le développement suivra. Le programme des SEFPN assure un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'AAAP, et des rapports semestriels portant sur l'état de la mise en œuvre sont adressés au sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS), ainsi qu'au sous-ministre délégué.

Recommandation :

La recommandation suivante est adressée à la sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social:

3. Établir une série commune d'indicateurs de rendement et de niveaux de référence non financiers, axés sur les résultats de l'AAAP, qui doit être communiquée à toutes les régions et intégrée dans les plans d'activités des agences. De plus, s'assurer que le nouveau système de gestion de l'information permettra d'effectuer le suivi de ces indicateurs de rendement et de référence et de produire des rapports.

5.4 Ressources humaines

5.4.1 Dotation en personnel pour appuyer la mise en œuvre de l'AAAP

Pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre de l'AAAP et de l'administration et la gestion courante, il importe d'harmoniser la planification des ressources humaines avec la planification stratégique et opérationnelle et de répartir les ressources entre l'administration centrale et les régions d'une manière optimale. À défaut d'une bonne compréhension des ressources humaines et financières nécessaires pour administrer et gérer la mise en œuvre de l'AAAP, la direction éprouvera des difficultés à déterminer correctement les besoins en ressources humaines à l'AC et dans les régions et à veiller à ce que les équipes régionales reçoivent un soutien adéquat.

L'AAAP ne dédie pas de fonds additionnels pour couvrir les nouveaux besoins en ressources humaines pour administrer et gérer le programme. Tous les bureaux régionaux visés par la présente vérification, ainsi que la direction de programme à l'AC, se sont dits grandement préoccupés à l'égard de la nécessité de réévaluer l'allocation des ressources pour assurer l'efficacité de l'administration de l'AAAP, d'autant plus que les régions poursuivent la transition vers la nouvelle approche. Au moment de la vérification, les régions n'avaient pas élaboré de plans de ressources humaines visant spécialement l'AAAP et n'avaient donc pas encore déterminé les effectifs nécessaires pour l'AAAP. La réaffectation des ressources découlant des efforts de réorganisation en cours pour donner suite au plan d'action pour la réduction du déficit (PARD) du gouvernement fournit l'occasion de collaborer avec les autres secteurs et régions pertinentes afin d'évaluer et de déterminer le niveau optimal et la répartition adéquate des ressources entre l'AC et les régions dans le contexte économique actuel.

Il y a un risque élevé qu'une pénurie de personnel dans les bureaux régionaux ait un impact sur la capacité des régions d'accomplir efficacement toutes les fonctions administratives nécessaires (c'est-à-dire élaborer des plans d'activités, analyser les rapports annuels des agences par rapport aux activités et aux objectifs prévus, analyser les budgets, établir des prévisions, fournir des conseils, assurer la surveillance, etc.) et de gérer de façon efficiente l'AAAP.

La mise en œuvre d'une nouvelle approche améliorée nécessite un engagement à long terme du programme des SEFPN, et il est indispensable que les besoins futurs en ressources humaines pour l'administration et la gestion de l'AAAP soient compris et pris en compte dans les plans de dotation des secteurs et des régions.

Recommandation :

La recommandation suivante est adressée à la sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social:

4. En collaboration avec le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, réviser la structure administrative de l'AAAP ainsi que la répartition des ressources humaines tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux afin de déterminer le niveau de dotation optimal ou adéquat requis pour administrer et gérer efficacement l'AAAP.

6. CONCLUSION

Dans l'ensemble, les pratiques de contrôle de gestion sont adéquates. Toutefois, des améliorations sont souhaitables dans les domaines suivants : gouvernance, gérance, ressources humaines, résultats et rendement.

7. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. Veiller à ce que des processus plus officiels soient instaurés et documentés pour assurer et démontrer une gouvernance efficace et une reddition de comptes appropriée, approuver les premiers modèles de coûts et les cadres redditionnels, et surveiller la mise en œuvre de l'AAAP afin d'obtenir une vue d'ensemble des dépenses et des résultats. L'administration centrale et les régions d'AADNC devraient ensuite travailler en collaboration avec les partenaires concernés pour aborder les problèmes qui se posent.</p>	<p>Le Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS) analysera les éléments que doivent comporter les processus tripartites officiels et discutera de ces besoins avec les intervenants concernés.</p> <p>À partir de cette information, le SPPEDS officialisera les processus suivants de l'AAAP :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) établissement des modèles de coûts initiaux; b) établissement des cadres redditionnels; c) contrôle régulier de la mise en œuvre, des dépenses et des résultats. <p>De plus, le SPPEDS dressera le procès-verbal des réunions bilatérales tripartites concernant l'AAAP.</p> <p>Le SPPEDS organisera des conférences téléphoniques et en personne, ainsi que des vidéoconférences avec des partenaires</p>	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>Septembre 2013</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
	régionaux afin de résoudre les problèmes de mise en œuvre qui se présentent dans des provinces données.		
<p>2. S'assurer qu'un examen de la mise en œuvre de l'AAAP est effectué périodiquement (p.ex tous les ans) dans chaque province, qui comporte une évaluation des modèles de coûts, des rapports financiers et des résultats des activités par rapport aux plans prévus. Les agences fournissent l'information nécessaire concernant les dépenses engagées pour l'AAAP relativement aux activités prévues dans leurs plans respectifs. L'administration centrale et les régions d'AADNC devraient ensuite travailler en collaboration avec les partenaires concernés pour aborder les problèmes qui se posent.</p>	<p>Le SPPEDES communiquera avec les régions au moyen de conférences téléphoniques mensuelles et de conversations informelles dans le but d'examiner les pressions financières qui s'exercent durant la mise en œuvre de l'AAAP. Ces conversations permettront à l'administration centrale d'établir des prévisions de coûts et d'élaborer des mesures pour atténuer les difficultés éprouvées.</p> <p>Le SPPEDES (administration centrale) entamera le processus d'examen annuel d'un échantillon de plans d'activités, qui lui permettra d'établir des rapports plus utiles faisant état des dépenses engagées et des résultats obtenus par rapport aux plans d'activités.</p> <p>Au cours du dernier trimestre de l'exercice 2011-2012, le SPPEDES a examiné les</p>	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>Septembre 2013</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
	modèles du plan d'activités quinquennal et a fait en sorte que l'outil soit appliqué uniformément en précisant qu'il était destiné à permettre aux bénéficiaires de présenter des mises à jour annuelles établissant des projections quinquennales.		
<p>3. Établir une série commune d'indicateurs de rendement et de niveaux de référence non financiers, axés sur les résultats de l'AAAP, qui doit être communiquée à toutes les régions et intégrée dans les plans d'activités des agences. De plus, s'assurer que le nouveau système de gestion de l'information permettra d'effectuer le suivi de ces indicateurs de rendement et de référence et de produire des rapports.</p>	<p>Le programme élaborera et établira des indicateurs de référence relatifs aux SEFPN basés sur la Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP) avant le 31 mars 2013.</p> <p>Dans la mise à jour annuelle des indicateurs de la Stratégie de mesure du rendement pour le développement social de 2011, le programme des SEFPN a identifié les données nécessaires pour mesurer adéquatement le rendement des programmes.</p>	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>31 mars 2013</p> <p>Septembre 2013</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>4. Réviser la structure administrative de l'AAAP ainsi que la répartition des ressources humaines tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, afin de déterminer le niveau de dotation optimal ou adéquat requis pour administrer et gérer efficacement l'AAAP.</p>	<p>L'administration centrale examinera la structure administrative des SEFPN, ainsi que la répartition des besoins en ressources humaines en consultation avec Opérations régionales.</p> <p>Le SPPEDS élaborera et tiendra à jour des outils, des manuels, des lignes directrices, des modèles, ainsi que des bulletins d'interprétation et d'information afin de clarifier les exigences de programme, d'assurer la conformité et de réduire les exigences en matière de rapports dans les régions. Le Manuel national des programmes sociaux fait partie des outils qui seront mis à jour. Parmi ceux qui sont en cours d'élaboration, mentionnons le cadre de contrôle de gestion, le cadre de gestion intégrée du risque, le manuel national sur la conformité des programmes, le cadre de gestion des instruments de collecte de données (ICI), ainsi que des bulletins d'interprétation technique et des bulletins d'information ayant pour but de clarifier la politique relative aux SEFPN suivant les besoins.</p>	<p>Sous-ministre adjointe du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>Septembre 2013</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
	<p>Au moyen de conférences téléphoniques mensuelles et de rencontres en personne ou de vidéoconférences annuelles, le SPPEDS et les régions continueront à collaborer en vue d'améliorer l'efficacité et d'alléger la charge de travail. Toutes les conférences téléphoniques mensuelles et toutes les rencontres en personne et les vidéoconférences annuelles feront l'objet d'un procès-verbal qui sera distribué aux personnes concernées.</p> <p>Tous les documents énumérés ci-dessus permettront d'assurer l'uniformisation et l'harmonisation des processus dans le but de réduire la charge de travail administrative du personnel régional.</p>		

Annexe A : Critères de vérification

L'objectif de la vérification est lié aux critères de vérification élaborés conformément aux contrôles de gestion fondamentaux. Des critères de vérification additionnels ont été élaborés relativement aux risques particuliers relevés à l'étape de la planification.

Critères de vérification	
Gouvernance	
1.1	La gouvernance et la surveillance des activités de l'AAAP sont adéquates et efficaces, et les instances de surveillance reçoivent des renseignements complets et exacts en quantité suffisante et en temps opportun.
1.2	Les rôles et les responsabilités d'AADNC et des autres intervenants sont clairement définis pour permettre une surveillance efficace de la mise en œuvre de l'AAAP.
Gérance – Planification et budgétisation	
2.1	Les plans d'activités des agences sont préparés conformément aux lignes directrices et aux modèles adoptés, et ils font régulièrement l'objet d'un examen par la direction.
2.2	Un processus officiel a été instauré pour élaborer le modèle de coûts et soumettre à un examen critique les budgets de l'AAAP, ainsi que les hypothèses de base et les affectations de ressources connexes dans le budget.
2.3	Un budget est établi en temps opportun, et il renferme suffisamment de détails.
2.4	Les prévisions font l'objet d'un suivi périodique.
Ressources humaines	
3.1	La planification régionale des ressources humaines permet de combler les besoins de l'AAAP.
3.2	Le recrutement et l'embauche tiennent compte des besoins actuels et futurs de l'AAAP.
Résultats et rendement	
4.1	La direction a déterminé les résultats escomptés et les indicateurs de rendement en fonction des objectifs de programme.
4.2	La direction surveille le rendement réel en fonction des résultats attendus et apporte des adaptations au besoin.