



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification du Programme d'aide au revenu

**Préparé par la
Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

Projet n° 12/07

Février 2013

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| ACRONYMES..... | ii |
| RÉSUMÉ..... | 1 |
| 1. CONTEXTE | 4 |
| 2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 8 |
| 3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE..... | 9 |
| 4. CONCLUSION..... | 10 |
| 5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS | 10 |
| 5.1 Gouvernance de l'application de la réforme de l'aide au revenu..... | 10 |
| 5.2 Gérance..... | 17 |
| 5.3 Responsabilisation | 22 |
| 6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION | 25 |
| Annexe A : Critères de vérification..... | 28 |
| Annexe B : Rôles et responsabilités | 34 |

ACRONYMES

| | |
|-------|--|
| AADNC | Affaires autochtones et Développement du Nord Canada |
| FRMA | Fonds de réserve pour mesures actives |
| ICD | Instrument de collecte de données |
| PPEDS | Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social |
| ASF | Agent des services de financement |
| RHDCC | Ressources humaines et Développement des compétences Canada |
| AC | Administration centrale |
| AR | Aide au revenu |
| DGPSP | Direction générale de la politique sociale et des programmes |
| CEPT | Centre d'expertise des paiements de transfert |

RÉSUMÉ

Contexte

Dans son Plan de vérification axé sur le risque pour 2012-2013 à 2014-2015, approuvé le 23 février 2012 par le sous-ministre lors de la réunion du Comité de vérification, le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (ci-après appelé « AADNC » ou « le Ministère ») prévoyait une vérification du Programme d'aide au revenu (AR). La tenue de cette vérification était motivée par les raisons suivantes : l'importance des dépenses annuelles associées au Programme d'AR (plus de 800 M\$); le caractère délicat du programme; la complexité d'exécution du programme, dont les normes d'admissibilité et les modalités de mise en œuvre varient d'une province ou d'un territoire à l'autre. De plus, on envisage actuellement de réformer l'aide au revenu, et le programme n'avait fait l'objet d'aucune vérification depuis plusieurs années.

Objectif et portée de la vérification

La vérification visait à évaluer la pertinence et l'efficacité des contrôles mis en place pour soutenir la conception, l'exécution et la surveillance du Programme d'AR, y compris sa conformité aux autorisations de programme pertinentes et aux exigences des politiques du Conseil du Trésor et d'AADNC. Plus précisément, la vérification avait notamment pour objectif de déterminer :

- s'il existait des contrôles de gouvernance efficaces pour appuyer la prestation de services efficaces et efficaces dans le cadre du Programme d'AR;
- s'il existait des contrôles efficaces pour gérer les ressources (humaines et financières) nécessaires à la fourniture des services associés au Programme d'AR;
- s'il existait des structures organisationnelles, où les rôles et des responsabilités étaient clairement définis, pour appuyer efficacement l'exécution du Programme d'AR.

La vérification portait sur les modifications envisagées au cadre de contrôle de gestion qu'on propose d'appliquer au programme en ce qui touche les réformes de l'aide au revenu (y compris les mesures actives), et elle se limitait aux responsabilités dévolues à AADNC pour soutenir le programme à l'échelle régionale comme à l'échelle nationale. La vérification n'englobait pas les activités menées dans les réserves mêmes, ni les activités des conseils tribaux et des organisations provinciales qui assument au nom d'AADNC la responsabilité de l'application des mesures d'aide au revenu (p. ex. en Ontario). Dans le cadre de la vérification, on a interviewé des représentants d'autres ministères fédéraux (notamment Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) qui aideront AADNC à mettre en œuvre les mesures actives. La vérification portait sur la période allant du 1er avril 2010 au 30 septembre 2012.

Le champ de la vérification couvrait également le cadre de responsabilisation de gestion et les contrôles de gestion fondamentaux qui contribuent à assurer l'efficacité dans la gouvernance, la gérance et la responsabilisation :

- Gouvernance – principalement la supervision et la surveillance qu'exerce l'administration centrale (AC) d'AADNC à l'égard du Programme d'AR, y compris les mesures actives;
- Gérance – principalement les activités de budgétisation, de prévision et de surveillance menées par l'AC et les régions d'AADNC, les évaluations générales au niveau régional et national, et l'établissement de rapports destinés à l'administration centrale;
- Responsabilisation – principalement la structure organisationnelle mise en place à l'AC et dans les régions d'AADNC pour soutenir le Programme d'AR, et la clarté des rôles et responsabilités qui s'y rattachent.

Les vérificateurs ont effectué des visites sur place en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et au Québec. Le choix de ces régions a été fait durant l'étape de planification de la vérification, compte tenu de l'importance des dépenses annuelles, des commentaires formulés par les gestionnaires et de l'objectif consistant à examiner divers modèles d'exécution employés par les bureaux régionaux.

Énoncé de conformité

La vérification du Programme d'aide au revenu est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Points forts observés

La vérification s'étalait sur deux années et demie, allant du 1^{er} avril 2010 au 30 septembre 2012. Durant cette période, la DGPSP procédait à la refonte et à la mise en œuvre d'un cadre de contrôle de la gestion pour la totalité des cinq programmes sociaux. Jusqu'à maintenant, ces travaux comprennent :

- la rédaction d'un nouveau Manuel national des programmes sociaux, qui remplacera les manuels régionaux existants;
- la formulation de conditions de programme nouvelles et plus uniformes, qui respectent la Politique sur les paiements de transfert;
- l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement – approuvé en 2011 – qui ramène de 292 à 18 le nombre d'indicateurs de rendement des programmes sociaux (dont beaucoup sont comparables aux indicateurs de rendement des programmes sociaux provinciaux);
- une révision des instruments de collecte de données (ICD) sur les bénéficiaires, qui allège considérablement le fardeau de déclaration des bénéficiaires;
- la création d'un régime plus robuste et plus efficace d'établissement de rapports axés sur le risque;
- l'instauration d'un cadre de conformité comprenant une directive, un guide, des outils d'évaluation du risque et d'autres outils.

Conclusion

La vérification permet de conclure que même si de nombreuses mesures clés de gouvernance et de gestion ont été mises en place pour étayer la prestation des services associés au Programme d'AR, il est possible d'améliorer la stratégie de mise en œuvre du Programme d'AR, au fil de sa réforme, en renforçant l'uniformité interrégionale des pratiques, en raffermissant les mesures de rendement et en clarifiant l'approche des activités de conformité. Elle permet de conclure également à la nécessité de clarifier certains éléments de la structure organisationnelle, tels les rôles et responsabilités, pour adapter la structure actuelle à l'évolution du Programme d'AR.

Recommandations

L'équipe de vérification a ciblé les secteurs pour lesquels les pratiques et processus de gestion pouvaient être améliorés et a formulé quatre recommandations.

1. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la préparation d'une stratégie de mise en œuvre englobant tous les éléments clés caractéristiques d'un projet de changement de grande envergure, comme l'est la réforme de l'aide au revenu.
2. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la préparation d'une directive nationale sur le Programme d'aide au revenu, qui soit suffisamment détaillée pour soutenir l'application uniforme, dans toutes les régions, des pratiques de gestion du programme. Cette directive nationale orienterait avec clarté et concision, et de manière efficiente et efficace, les activités de gouvernance, de gestion et d'administration, de surveillance et de conformité du Programme d'AR, pour en favoriser une application uniforme dans toutes les régions. La directive devrait être communiquée à toutes les régions pour s'assurer que les attentes soient claires et bien comprises.
3. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à l'établissement, à la communication et au suivi constant de cibles de mesure du rendement qui s'arriment à la stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'aide au revenu et aux résultats globaux escomptés du Programme d'AR, qui figurent dans la Stratégie de mesure du rendement.
4. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la clarification des rôles et responsabilités, au sein d'AADNC, et entre AADNC et RHDC, pour aider à mieux gérer la coordination, la gouvernance et la supervision de l'initiative de réforme de l'aide au revenu. Pour ce faire, il faudrait former des comités de gouvernance investis de mandats clairs.

1. CONTEXTE

Dans son Plan de vérification axé sur le risque pour 2012-2013 à 2014-2015, approuvé le 23 février 2012 par le sous-ministre lors de la réunion du Comité de vérification, le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) prévoyait une vérification du Programme d'aide au revenu (AR).

La tenue de cette vérification était motivée par les raisons suivantes : l'importance des dépenses annuelles associées au Programme d'AR (plus de 800 M\$); le caractère délicat du programme; la complexité d'exécution du programme, dont les normes d'admissibilité et les modalités de mise en œuvre varient d'une province ou d'un territoire à l'autre. De plus, on envisage actuellement de réformer l'aide au revenu, et le programme n'avait fait l'objet d'aucune vérification depuis plusieurs années.

Le Programme d'AR fait partie des cinq programmes sociaux administrés par la Direction générale de la politique sociale et des programmes (DGPSP), au sein du Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS). Ensemble, ces programmes donnent lieu à des dépenses annuelles de plus de 1,6 milliard de dollars. Le tableau qui suit présente les dépenses réelles de 2010-2011 et 2011-2012, ainsi que les dépenses prévues pour 2012-2013.

| Programme social | Dépenses réelles | | | | Dépenses prévues | |
|---|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------------------|----------------|
| | 2010-2011 | | 2011-2012 | | 2012-2013 | |
| | k\$ | % | k\$ | % | k\$ | % |
| Aide au revenu | 823 522 | 51,12 % | 843 250 | 50,25 % | 865 771¹ | 50,63 % |
| Services à l'enfance et à la famille des Premières nations | 585 088 | 36,32 % | 655 012 | 39,04 % | 660 186 | 38,61 % |
| Aide à la vie autonome | 92 886 | 5,77 % | 99 928 | 5,96 % | 99 206 | 5,80 % |
| Programme pour la prévention de la violence familiale | 32 336 | 2,01 % | 32 120 | 1,91 % | 34 783 | 2,04 % |
| Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants | 48 905 | 3,04 % | 47 723 | 2,84 % | 49 914 | 2,92 % |
| SOUS-TOTAL | 1 582 737 | 98,25% | 1 678 033 | 100,00% | 1 709 860 | 100,00% |

¹ Ce montant comprend une injection ponctuelle de ressources ministérielles internes pour 2012-2013, visant à mettre en branle des activités de portée plus générale pour les mesures actives, correspondant aux réformes proposées pour le programme.

| Programme social | Dépenses réelles | | | | Dépenses prévues | |
|--|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| | 2010-2011 | | 2011-2012 | | 2012-2013 | |
| | k\$ | % | k\$ | % | k\$ | % |
| Initiatives en matière de capacités familiales | 28 198 | 1,75 % | - | 0,00 % | - | 0,00 % |
| TOTAL | 1 610 935 | 100,00 % | 1 678 033 | 100,00 % | 1 709 860 | 100,00 % |

Le tableau suivant indique les dépenses réelles du Programme d'AR pour 2010-2011 et 2011-2012, par région et pour l'AC, de même que les dépenses prévues pour 2012-2013.

| Région/Secteur | Dépenses réelles de 2010-2011 k\$ | Dépenses réelles de 2011-2012 k\$ | Dépenses prévues pour 2012-2013 k\$ ² |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| RÉGION DE L'ATLANTIQUE | 72 556 | 72 568 | 73 738 |
| RÉGION DU QUÉBEC | 61 570 | 63 466 | 65 599 |
| RÉGION DE L'ONTARIO | 119 627 | 126 608 | 127 201 |
| RÉGION DU MANITOBA | 179 996 | 186 612 | 194 459 |
| RÉGION DE LA SASKATCHEWAN | 134 802 | 133 133 | 137 529 |
| RÉGION DE L'ALBERTA | 143 851 | 150 125 | 153 093 |
| RÉGION DE LA C.-B. | 101 037 | 100 688 | 104 424 |
| RÉGION DU YUKON | 9 284 | 9 348 | 9 659 |
| RÉGION DU NUNAVUT | - | - | - |
| RÉGION DES T.N.-O. | - | - | - |
| BUREAU ADMINISTRATIF | 422 | - | - |
| SECTEUR DU DIRIGEANT PRINCIPAL DES FINANCES | - | 512 | - |
| PROGRAMMES ET PARTENARIATS EN | 377 | 190 | 69 |

² Ce montant comprend une injection ponctuelle de ressources ministérielles internes pour 2012-2013, visant à mettre en branle des activités de portée plus générale pour les mesures actives, correspondant aux réformes proposées pour le programme.

| Région/Secteur | Dépenses réelles de 2010-2011 k\$ | Dépenses réelles de 2011-2012 k\$ | Dépenses prévues pour 2012-2013 k\$ ² |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL – RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE | | | |
| Total | 823 522 | 843 250 | 865 771 |

Le cadre stratégique du Programme d'aide au revenu d'AADNC a été approuvé par le Cabinet en 1964. Sa finalité première demeure inchangée, soit répondre aux besoins de base et aux besoins particuliers des individus, selon les taux et les critères d'admissibilité de la province ou du territoire de référence. En 2003, AADNC a reçu l'autorisation officielle de financer des mesures de préparation à l'emploi (mesures actives). Même si certains progrès ont été réalisés pour faire du Programme d'AR un programme plus actif de soutien à la transition vers l'emploi, les réserves n'ont pas été le théâtre d'une réforme à grande échelle semblable à celle entreprise par les provinces et les territoires au milieu des années 1990. Aujourd'hui, le programme fait face à plusieurs défis fondamentaux, notamment : de forts taux de dépendance; un manque de comparabilité avec les normes provinciales; l'imprécision des rôles respectifs du fédéral et des provinces; un manque d'uniformité interrégionale dans les contrôles de gestion.

Pour contrer ces problèmes fondamentaux, AADNC a commencé à élaborer un cadre d'orientation pour la réforme nationale du Programme d'AR, en constante révision et amélioration depuis mars 2011. La plus récente proposition de politique, finalisée à l'été 2012, est en instance d'approbation. Cette réforme repose sur les piliers suivants : mise en place d'un cadre global de conformité; meilleure application des mesures actives; meilleure concordance et intégration des programmes fédéraux; renforcement des partenariats (entre les Premières nations, les provinces, le secteur privé et le secteur bénévole).

Pour AADNC, la réforme de l'AR est une importante opération qui s'étalera sur plusieurs années. La direction du Ministère a signalé qu'elle insistera pour faire en sorte que le Programme d'AR soit réellement une option de dernier recours, en soutenant les clients dans leurs efforts de préparation et d'intégration au marché du travail. Au départ, on mettra l'accent sur les jeunes individus des Premières nations qui vivent dans une réserve, en les réorientant vers des activités de préparation à l'emploi, de développement des compétences et de formation qui leur permettront de rehausser leur employabilité. La réforme de l'AR valorise davantage les « mesures actives », que le site Web d'AADNC décrit comme du soutien visant à aider de cinq façons les bénéficiaires de l'aide au revenu à intégrer le marché du travail :

- en leur offrant un meilleur accès à des services de planification de carrière, de développement des compétences et de services de consultation en matière d'emploi;
- en leur offrant un meilleur accès à des formations en lecture et d'écriture, en éducation de base des adultes et en compétences essentielles en milieu de travail;

- en leur offrant un soutien pour la transition, par exemple des prestations pour la formation, afin d'améliorer l'accès à des possibilités de formation à court terme;
- en offrant un soutien, comme des prestations pour le transport et la garde d'enfants;
- en prévoyant une collaboration avec les employeurs et l'industrie afin d'harmoniser la formation en matière de compétences avec les besoins du marché du travail et de l'économie.

En 2009-2010, on a constitué un Fonds de réserve pour mesures actives (FRMA), dont les bureaux régionaux se sont servis pendant trois ans pour relever la capacité des collectivités des Premières nations à offrir des mesures actives et pour aider les bénéficiaires de l'AR à améliorer leur employabilité. Durant ses trois années d'existence, le Fonds a permis de verser 5,9 M\$ à plus de 45 projets pilotes, qui ont également bénéficié de l'aide financière d'autres sources d'AADNC, d'autres ministères fédéraux, des provinces et des Premières nations. En 2012-2013, on a consacré aux mesures actives des investissements plus élevés tout en s'éloignant des « projets pilotes » en prévision de l'approbation officielle des opérations de réforme à plus long terme de l'AR qui seront menées de concert avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC).

La vérification s'étalait sur deux années et demie, allant du 1^{er} avril 2010 au 30 septembre 2012. Durant cette période, la DGPSP procédait à la refonte et à la mise en œuvre d'un cadre de contrôle de la gestion pour la totalité des cinq programmes sociaux. Jusqu'à maintenant, ces travaux comprennent :

- la rédaction d'un nouveau Manuel national des programmes sociaux, qui remplacera les manuels régionaux existants;
- la formulation de conditions de programme nouvelles et plus uniformes, qui respectent la Politique sur les paiements de transfert;
- l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement – approuvé en 2011 – qui ramène de 292 à 18 le nombre d'indicateurs de rendement des programmes sociaux (dont beaucoup sont comparables aux indicateurs de rendement des programmes sociaux provinciaux);
- une révision des instruments de collecte de données (ICD) sur les bénéficiaires, qui allège considérablement le fardeau de déclaration des bénéficiaires;
- la création d'un régime plus robuste et plus efficace d'établissement de rapports axés sur le risque;
- l'instauration d'un cadre de conformité comprenant une directive, un guide, des outils d'évaluation du risque et d'autres outils.

Ces éléments ont été conçus en étroite collaboration avec un groupe de travail national rassemblant des employés de la DGPSP, une trentaine d'employés régionaux ainsi que des représentants du Centre d'expertise des paiements de transfert et des Opérations régionales.

Durant les deux premiers trimestres de l'exercice 2012-2013, des changements aux activités du Programme d'AR visées par le cadre de contrôle de la gestion ont été observés. Tout d'abord, alors que le nouveau cadre de conformité devait initialement entrer en vigueur en avril 2012, il a dû être revu en fonction des révisions apportées aux politiques au printemps 2012. Des décisions clés concernant les activités de conformité devaient être prises avant que les régions n'approfondissent leurs examens. Au 30 septembre 2012, ces décisions n'avaient toujours pas été prises. Deuxièmement, la modification apportée aux exigences d'établissement de rapports des Premières nations, en vue d'alléger leur fardeau de déclaration, a permis de réduire la fréquence des rapports que doivent présenter les Premières nations à AADNC, favorisant ainsi la production de rapports davantage sommatifs que détaillés.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

La vérification visait à évaluer la pertinence et l'efficacité des contrôles mis en place pour soutenir la conception, l'exécution et la surveillance du Programme d'AR, y compris sa conformité aux autorisations de programme pertinentes et aux exigences des politiques du Conseil du Trésor et d'AADNC. Plus précisément, la vérification avait notamment pour objectif de déterminer :

- s'il existait des contrôles de gouvernance efficaces pour appuyer la fourniture de services efficaces et efficaces dans le cadre du Programme d'AR;
- s'il existait des contrôles efficaces pour gérer les ressources (humaines et financières) nécessaires à la fourniture des services associés au Programme d'AR;
- s'il existait des structures organisationnelles, où les rôles et des responsabilités étaient clairement définis, pour appuyer efficacement l'exécution du Programme d'AR.

2.2 Portée de la vérification

La vérification portait sur les modifications envisagées au cadre de contrôle de gestion qu'on propose d'appliquer au programme en ce qui touche les réformes de l'aide au revenu (y compris les mesures actives), et elle se limitait aux responsabilités dévolues à AADNC pour soutenir le programme à l'échelle régionale comme à l'échelle nationale. La vérification n'englobait pas les activités menées dans les réserves mêmes, ni les activités des conseils tribaux et des organisations provinciales qui assument au nom d'AADNC la responsabilité de l'application des mesures d'aide au revenu (p. ex. en Ontario). Dans le cadre de la vérification, on a interviewé des représentants d'autres ministères fédéraux (notamment RHDCC) qui aideront AADNC à mettre en œuvre les mesures actives. La vérification portait sur la période allant au 1^{er} avril 2010 au 30 septembre 2012.

Le champ de la vérification couvrait également le cadre de responsabilisation de gestion et les contrôles de gestion fondamentaux qui contribuent à assurer l'efficacité dans la gouvernance, la gérance et la responsabilisation :

- Gouvernance – principalement la supervision et la surveillance qu'exerce l'administration centrale d'AADNC à l'égard du Programme d'AR, y compris les mesures actives;
- Gérance – principalement les activités de budgétisation, de prévision et de surveillance menées par l'administration centrale et les régions d'AADNC, les évaluations générales au niveau régional et national et l'établissement de rapports destinés à l'administration centrale;
- Responsabilisation – principalement la structure organisationnelle mise en place à l'administration centrale et dans les régions d'AADNC pour soutenir le Programme d'AR, et la clarté des rôles et responsabilités qui s'y rattachent.

Les vérificateurs ont effectué des visites sur place en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et au Québec. Le choix de ces régions a été fait durant l'étape de planification de la vérification, compte tenu de l'importance des dépenses annuelles, des commentaires formulés par les gestionnaires et de l'objectif consistant à examiner divers modèles d'exécution employés par les bureaux régionaux.

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

Les vérificateurs ont suivi des procédures de vérification suffisantes et adéquates et recueilli des éléments probants qui appuient les conclusions énoncées et présentées dans ce rapport.

3.1 Planification

Durant l'étape de planification, les vérificateurs ont clarifié l'objectif de la vérification, sa portée et les critères à utiliser. Ils se sont basés à cette fin sur un certain nombre d'entrevues menées avec des cadres de la DGSP à l'administration centrale (AC) et des Opérations régionales, ainsi qu'avec des représentants de RHDC et des bureaux régionaux d'AADNC, et sur une revue documentaire comprenant notamment les résultats d'évaluations et de vérifications précédentes. L'approche utilisée pour atteindre l'objectif de la vérification comprenait l'élaboration de critères de vérification, qui ont servi de base aux observations, aux évaluations et aux conclusions. Les critères de vérification élaborés pour la présente vérification figurent à l'annexe A.

3.2 Exécution

Durant la phase d'exécution, les vérificateurs ont examiné en profondeur la documentation, interviewé des représentants de l'AC et des bureaux régionaux, revu les processus, fait des visites sur place dans les régions (Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Québec) et sondé en détail un échantillon d'ententes de financement. Les quatre régions retenues pour les visites sur place représentaient environ 62 % des dépenses totales du Programme d'AR pour l'exercice 2012-2013. Ces visites ont permis d'examiner quatre approches régionales d'exécution du Programme d'AR, ainsi que les approches employées dans le cas des mesures actives.

3.3 Rapports

Avant la publication de l'ébauche de rapport, les cadres du Secteur des PPEDS ont été breffés sur les constatations préliminaires de la vérification. Cela leur a permis de comprendre les constatations, de confirmer des faits et de réfléchir à la teneur des éventuelles mesures de suivi jugées nécessaires.

4. CONCLUSION

La vérification permet de conclure que même si de nombreuses mesures clés de gouvernance et de gestion ont été mises en place pour étayer la prestation des services associés au Programme d'AR, il est possible d'améliorer la stratégie de mise en œuvre du Programme d'AR, au fil de sa réforme, en renforçant l'uniformité interrégionale des pratiques, en raffermissant les mesures de rendement et en clarifiant l'approche des activités de conformité. Elle permet de conclure également à la nécessité de clarifier certains éléments de la structure organisationnelle, tels les rôles et responsabilités, pour adapter la structure actuelle à l'évolution du Programme d'AR.

5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lumière des éléments probants recueillis grâce à l'examen de la documentation, aux analyses et entrevues, et aux contrôles par sondage, chaque secteur de gestion (gouvernance, gérance et responsabilisation) a été évalué et une conclusion tirée pour chacun. Lorsqu'un écart important entre le critère de vérification et la pratique évaluée était observé, l'impact potentiel de cet écart était évalué et une recommandation d'amélioration était formulée.

La vérification a mis au jour des lacunes dans l'efficacité de la conception et du fonctionnement des contrôles de gestion, qui donnent lieu à quatre recommandations. Les constatations et recommandations de la vérification s'articulent autour des secteurs de gestion évalués (gouvernance, gérance et responsabilisation). Chaque section relève les pratiques positives, ainsi que les points à améliorer dans les pratiques et contrôles de gestion existants.

5.1 Gouvernance de l'application de la réforme de l'aide au revenu

5.1.1 Stratégie de mise en œuvre

La DGPSP recourt à divers mécanismes de gouvernance et de supervision du Programme d'AR, notamment : conception du programme, formulation de politiques, établissement de procédures et de directives (y compris les critères d'admissibilité); fixation des exigences de conformité, de surveillance et de d'obligation de rendre compte; examen des pratiques régionales de gestion et d'administration. Ces mécanismes étaient en place durant la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012. La DGPSP exerce également une fonction de gouvernance et de supervision de la réforme de l'AR, une fonction qui se reflète en partie dans le Fonds de réserve pour mesures actives qui a existé du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2012.

La réforme de l'AR est une opération de grande envergure qui, tout en étant basée sur la mise en œuvre de mesures actives au niveau régional, confère une échelle nationale à l'exécution de

ces mesures en mettant l'accent sur les jeunes Autochtones adultes et sur leur transition vers l'emploi. Le cadre de la réforme, peaufiné durant la période d'exécution de la présente vérification, attend de recevoir une approbation finale prévue, pour l'automne 2013.

Durant l'exercice 2012-2013, la DGPSP a entrepris diverses initiatives en prévision de l'approbation du projet de réforme de l'AR (notamment l'abolition du Fonds de réserve pour mesures actives), de même qu'à l'appui des réformes plus globales de gestion visant l'ensemble des cinq programmes sociaux. Ces initiatives incluent la production d'un Manuel national des programmes sociaux (directives de programme détaillées conçues pour soutenir l'exécution des cinq programmes sociaux financés par AADNC), l'apport de modifications à l'approche de conformité et une modification des exigences de rapport imposées par la DGPSP aux Premières nations. Les vérificateurs prévoient que la réforme de l'AR serait traitée comme la réalisation d'un grand projet, ce qui implique l'application de pratiques de gestion de projet généralement acceptées et la formulation d'une stratégie de mise en œuvre documentée couvrant les éléments clés suivants :

- justification de la modification proposée
- vision d'avenir
- analyse des répercussions
- état de préparation de l'organisation en vue de la transformation;
- stratégie et plan de gestion des intervenants
- plan de transition de la main-d'œuvre; stratégie et plan de communication;
- résultats de rendement quant à la gestion du changement.

Un certain nombre de ces éléments ont été documentés, tel que le cadre stratégique d'orientation de la réforme, les changements organisationnels effectués à l'administration centrale (DGPSP), et les communications. La réforme de l'AR profiterait de la mise en place d'une stratégie de mise en œuvre plus globale, qui serait, semble-t-il à l'étape de conception et d'ébauche.

Gestion de projet

La vérification a trouvé que la gouvernance du Programme d'AR consiste en la supervision et en la surveillance exercées par les cadres de la DGPSP à la fois sur le programme et sur la réforme de l'AR, y compris les mesures actives. L'approche de gestion appliquée au Programme d'AR, tant à l'administration centrale que dans les régions, a subi peu de changements substantiels durant les exercices 2010-2011 et 2011-2012. Durant cette période, les principales activités de programme étaient la préparation d'ententes de financement, la surveillance du respect des exigences de rapport, la réalisation de travaux de conformité (examens sur place et au bureau) et une prise de contact avec l'AC d'AADNC (DGPSP, Opérations régionales et secteur du dirigeant principal des finances), les bureaux régionaux d'AADNC, les Premières nations, les provinces et les autres intervenants ainsi qu'une communication entre ces entités. En outre, aucun changement n'a été apporté durant cette

période aux pratiques de supervision et de surveillance des programmes d'AR entre l'AC et les régions. La démarche suivie durant cette période pour les mesures actives reposait sur un fonds de réserve annuel d'environ 2,0 M\$, dont pouvaient profiter les régions en soumettant divers projets pilotes de renforcement des capacités.

Durant l'exercice 2012-2013, les modalités de gestion et d'exécution du Programme d'AR ont connu diverses modifications qui se sont répercutées sur les activités de surveillance et de supervision. Le Ministère s'efforce de renouveler son Programme d'AR, dont l'approche actuelle est relativement passive, en lui imprimant une approche plus active qui cadre davantage avec les changements apportés au niveau provincial à l'aide sociale. La réforme de l'AR a pour but d'aider les bénéficiaires à sortir de la dépendance pour trouver de l'emploi, et de renforcer les capacités de prestation de services des Premières nations. Voici quelques-uns des changements observés durant la période couverte par la vérification :

- abandon du Fonds de réserve pour mesures actives au profit d'un modèle de financement plus stable pour soutenir la réforme de l'AR, qui prévoit un modèle amélioré de gestion de cas et une meilleure coordination avec RHDCC;
- mise en place d'un nouvel instrument de collecte de données (ICD) pour le Programme d'AR et les mesures actives;
- mise en application d'un nouveau Manuel national des programmes sociaux (janvier 2012);
- mise en application d'un nouveau guide de conformité de la DGPSP (février 2012).

Ces mesures positives, qui s'inscrivent dans le cadre de la réforme de l'AR, sont le fruit d'un effort conjoint de la part de trois des quatre Directions de la DGPSP (Soutien du revenu; Réforme de l'aide au revenu; Opérations et gestion de la qualité). Il a été constaté, durant les entrevues, que le service chargé de diriger la réforme de l'AR (c'est-à-dire la Direction de la réforme de l'aide au revenu) ne disposait pas d'un plein effectif et que les rôles et responsabilités n'y étaient pas pleinement définis.

Communication

Il existe des voies de communication entre les régions et les Premières nations, entre les régions et les provinces ainsi qu'entre les régions et l'administration centrale. La communication entre les régions et les Premières nations prend diverses formes : communiqués, courriels, rencontres en personne. Les agents des services de financement entretiennent des relations directes avec les administrateurs de l'aide au revenu et la direction des bandes. Les vérificateurs ont également observé l'existence de groupes de travail coordonnés au niveau régional.

Les individus interviewés en région et à l'administration centrale s'entendaient pour reconnaître qu'il y a communication entre les régions et l'administration centrale. Elle consiste en des conférences téléphoniques prévues à l'horaire, ou bien en des courriels et des appels téléphoniques ponctuels entre la DGPSP, les Opérations régionales et les Services ministériels. Voici quelques exemples cités par les répondants de la DGPSP :

- à l'étape de la conception de la stratégie de réforme de l'AR, une série de réunions nationales en personne et de conférences téléphoniques ont eu lieu entre l'unité de réforme de l'AR et le personnel régional;
- appels hebdomadaires SMA-DG, entre septembre 2011 et mars 2012;
- groupes de travail AC-régions chargés de concevoir le programme afin d'éclairer la formulation du plan de travail sur la réforme;
- appels bihebdomadaires, séance de formation en ligne, réunions nationales en personne et visites régionales du personnel de l'AC pour discuter des changements à apporter à la gestion du programme et aux exigences de conformité et de rapport;
- détachement à l'AC de deux employés régionaux chargés d'aider à la mise en place du régime de conformité entré en vigueur au troisième trimestre de 2012-2013;
- série d'appels avec les DGRA tout au long de l'été 2012, au sujet des questions de conformité.

Les personnes interviewées dans les régions ont maintes fois souligné que le nouveau rapport de l'ICD 2012-2013 ne reflétait pas les commentaires formulés à la DGPSP lors des consultations sur les changements proposés aux exigences mensuelles de rapport des Premières nations. Les bureaux régionaux d'AADNC se servent de ce rapport, préparé par les Premières nations et communiqué périodiquement (à intervalles mensuels, trimestriels ou annuels) à AADNC, pour faire correspondre les fonds versés au titre de l'aide au revenu avec les besoins actuels de la Première nation. Les répondants de l'administration centrale (DGPSP) et des régions reconnaissent que la modification du rapport de l'ICD avait fait l'objet de consultations préalables, mais le problème souligné (et décrit plus en détail ci-dessous à l'observation 5.2.1), c'est que le nouveau format du rapport ne communique pas aux régions une information suffisante pour gérer le flux des montants d'AR versés aux Premières nations durant l'année ou pour effectuer des examens sur dossier, comme l'exige le Manuel de conformité de la DGPSP.

L'équipe de vérification reconnaît que la DGPSP est en train d'apporter un certain nombre de changements à la gestion du Programme d'AR. L'apport d'améliorations aux communications et à la gestion du changement permettrait de mieux mettre à profit l'expérience et l'expertise régionales dans la concrétisation d'un changement cohérent et fructueux, et de favoriser l'acceptation des changements.

Recommandation

1. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la préparation d'une stratégie de mise en œuvre englobant tous les éléments clés caractéristiques d'un projet de changement de grande envergure, comme l'est la réforme de l'aide au revenu.

5.1.2 Politique et directives du Programme d'AR

La DGPSP offre une orientation et des conseils stratégiques aux régions qui ont la responsabilité d'appliquer le Programme d'AR sur leur territoire. Les régions bénéficient à cette fin du soutien de la DGPSP et des Opérations régionales. Voici les principaux documents utilisés par l'AC et les régions pour gérer et administrer le Programme d'AR :

- Manuel national des programmes sociaux – contient l'information nécessaire pour appuyer l'exécution des cinq (5) programmes sociaux financés par AADNC;
- Directive sur la conformité – facilite la gestion des examens de conformité par l'utilisation des processus et des outils nécessaires pour assurer une uniformité nationale;
- Manuel de conformité – survol détaillé des étapes, des procédures et des outils nécessaires pour mener des activités de conformité efficaces et efficaces;
- Politiques sociales régionales – trois des quatre régions visées par la vérification disposent de documents de politique sociale qui contiennent des directives détaillées et des orientations détaillées sur la gestion et l'administration des programmes sociaux, y compris le Programme d'aide au revenu.

Pour favoriser davantage l'uniformité des contrôles de gestion d'une région à l'autre, l'administration centrale de la DGPSP a approuvé et publié en janvier 2012 le chapitre 5 (Programmes sociaux) du Manuel national. Des entrevues effectuées avec des représentants de la DGPSP avaient révélé le besoin d'un manuel national unique, considérant la nécessité d'uniformiser d'une région à l'autre la gestion du Programme d'AR. Cependant, lors des visites sur place effectuées dans les régions par les vérificateurs, le personnel régional a régulièrement souligné la nécessité de pouvoir compter sur un document d'orientation propre à la région, qui donnerait aux administrateurs de l'aide au revenu (qui travaillent sur place aux bureaux de la Première nation ou au bureau du conseil tribal) des instructions plus précises et uniformes sur l'administration du Programme d'AR. Ce besoin a d'ailleurs été mis en évidence par l'existence de politiques de développement social propres à chacune des régions visitées dans le cadre de la vérification.

Selon tous les représentants de la DGPSP interrogés, le Manuel national se veut l'unique document devant être utilisé dans toutes les régions, et il sera enrichi par l'utilisation d'annexes propres aux régions qui expliquent en détail les exigences provinciales/territoriales (p. ex. critères d'admissibilité et taux). La politique de gestion de programme établie par l'administration centrale de la DGPSP, soit avoir un seul manuel national assorti d'annexes, contribuerait à uniformiser les contrôles de gestion exigés de la part de toutes les régions, y compris quant à la conformité.

L'examen des politiques régionales sur le Programme d'AR a révélé que trois des quatre bureaux régionaux visités continuent de tenir un document propre à leur région (voir le tableau ci-dessous). Les modalités de mise à jour de ces documents, très volumineux dans certains cas et périmés dans d'autres, divergent d'une région à l'autre. Selon les personnes interrogées, ces documents sont mis à jour en fonction des changements apportés aux taux et aux critères d'admissibilité provinciaux.

Le tableau suivant fait état de nos observations concernant les manuels régionaux sur le Programme d'AR.

| Alberta | | |
|---------------------------------|--------------------------|---|
| N^{bre} de pages | Dernière révision | Contenu / Méthode de mise à jour de la politique nationale |
| 181 | Novembre 2011 | Contenu – Soutien du revenu Mise à jour intégrale du document selon les changements |
| Saskatchewan | | |
| N^{bre} de pages | Dernière révision | Méthode de mise à jour de la politique régionale |
| 304 | Mai 2012 | Contenu – tous les programmes sociaux Mise à jour intégrale du document selon les changements |
| Manitoba | | |
| N^{bre} de pages | Dernière révision | Méthode de mise à jour de la politique régionale |
| 530 | Avril 2007 | Contenu – Programme d'aide au revenu La région communique les mises à jour aux administrateurs de l'AR |
| Quebec | | |
| N^{bre} de pages | Dernière révision | Méthode de mise à jour de la politique régionale |
| Sans objet | Sans objet | La région suit le Manuel national des programmes sociaux Un manuel provincial d'interprétation des normes est disponible en ligne (« <i>Manuel provincial d'interprétation normative des programmes d'aide financière</i> ») La Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador communique les mises à jour aux administrateurs de l'AR |

Un des objectifs clés de la DGPSP est d'homogénéiser à l'échelle nationale l'exécution du Programme d'AR. Dans cet esprit, les activités du programme seraient bien servies par l'application et la communication des instruments de politique pertinents, y compris d'une directive nationale. Il convient d'élaborer une directive nationale qui orientera avec clarté et concision, et de manière efficiente et efficace, les activités de gouvernance, de gestion et d'administration, de surveillance et de conformité du Programme d'AR, pour en favoriser une application uniforme dans toutes les régions. Cette directive viserait à réduire le chevauchement qui existe actuellement avec les documents d'orientation et de conformité régionaux qui touchent les programmes sociaux, ainsi qu'à mieux faire comprendre et à faire appliquer plus uniformément dans toutes les régions le Manuel national des programmes sociaux. La directive présenterait les principales pratiques, procédures et mesures de contrôle nécessaires pour gérer et administrer de façon uniforme le Programme d'AR, et couvrirait les aspects suivants : gouvernance; rôles et responsabilités; surveillance; exigences du programme, tels les critères d'admissibilité; conformité (examens sur dossier, examens sur place, revue des états financiers vérifiés). Il faudrait incorporer à la directive nationale la documentation sur la conformité préparée par la DGPSP, et passer en revue les documents connexes pour en déterminer la nécessité future.

Recommandation

2. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la préparation d'une directive nationale sur le Programme d'aide au revenu, qui soit suffisamment détaillée pour soutenir l'application uniforme, dans toutes les régions, des pratiques de gestion du programme. Cette directive nationale orienterait avec clarté et concision, et de manière efficiente et efficace, les activités de gouvernance, de gestion et d'administration, de surveillance et de conformité du Programme d'AR, pour en favoriser une application uniforme dans toutes les régions. La directive devrait être communiquée à toutes les régions pour s'assurer que les attentes soient claires et bien comprises.

5.1.3 Mesure du rendement

Aucune cible de mesure du rendement n'est fixée pour le Programme d'AR. Une étude préliminaire menée en 2007 par le Secteur de la vérification et de l'évaluation au sujet de l'exécution du Programme d'AR concluait à l'« absence de mesures du rendement, d'indicateurs de résultats et d'objectifs clairs »³. Les vérificateurs ont observé que des données limitées étaient communiquées dans les rapports trimestriels pour le Programme d'AR (p. ex. taux de dépendance). Pour faciliter l'établissement de cibles de rendement qui reposent sur une information éclairée, la DGPSP a formulé une nouvelle stratégie de mesure du rendement, de nouveaux indicateurs de rendement pour le Programme d'AR, des formules de mesure des indicateurs et de nouveaux ICD (instruments de collecte de données). En date de février 2011, une stratégie de mesure du rendement pour tous les programmes sociaux avait été approuvée, qui rationalisait le nombre d'indicateurs-clés de rendement en le ramenant de 292 à 18, y

³ Stratégie de mesure du rendement, p. 56 (22 février 2011)

compris le taux de dépendance à l'aide au revenu. Aucune cible de rendement n'a été établie pour le Programme d'AR.

Recommandation

3. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à l'établissement, à la communication et au suivi constant de cibles de mesure du rendement qui s'arriment à la stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'aide au revenu et aux résultats globaux escomptés du Programme d'AR, qui figurent dans la Stratégie de mesure du rendement.

5.2 Gérance

5.2.1 Plans, budgets et prévisions

Les vérificateurs ont examiné les processus annuels de planification, de budgétisation et de prévision utilisés à l'administration centrale de la DGPSP et dans les quatre régions visitées. Dans le cas de l'AC, les principales pratiques de gérance observées étaient les suivantes : planification stratégique, planification opérationnelle, budgétisation annuelle, surveillance et prévision. Toutes les régions visitées suivent des processus similaires, selon les directives de l'AC, à commencer par la préparation des plans régionaux. Les pratiques régionales comprennent la préparation d'un plan d'activités, d'un plan opérationnel et d'un plan de travail sur les programmes sociaux. Cette façon de procéder aide à clarifier les priorités de l'année à venir et permet de percevoir clairement les objectifs opérationnels correspondant aux objectifs stratégiques des PPEDS et de la région. L'initiative des mesures actives figurait aussi bien dans le plan d'activités et le plan opérationnel régionaux que dans le plan de travail sur les programmes sociaux.

Le processus de budgétisation annuelle commence à l'automne, avec un examen initial du budget de l'exercice précédent, des changements observés dans l'exercice courant, des modifications escomptées aux critères et/ou aux taux d'admissibilité, et des décisions budgétaires prises centralement. À l'approche du terme de l'exercice financier, la direction prévoit les dépenses réelles prévues au titre du Programme d'AR pour l'année. Cette prévision repose à la fois sur les rapports périodiques (mensuels ou trimestriels) des Premières nations sur les ICD, et sur les communications que les agents régionaux des services de financement entretiennent avec les diverses Premières nations et avec leurs homologues provinciaux, dans ce dernier cas pour comprendre les éventuels changements prévus aux taux ou aux critères d'admissibilité provinciaux pour l'aide au revenu. Dans les régions, les Services ministériels coordonnent le processus de budgétisation et la préparation des rapports de fin d'exercice avec l'administration centrale de la DGPSP et le Secteur des opérations régionales.

Les rapports trimestriels sont préparés par chaque région et communiqués à l'AC (Politique et orientation stratégique et Opérations régionales). Ces rapports trimestriels couvrent un certain nombre d'objectifs liés à tous les programmes exécutés par la région, ainsi que les objectifs liés aux services ministériels internes (p. ex. RH, finances et TI). Les régions dressent également des plans d'activités et des plans opérationnels, dont certains exemples ont été examinés par les vérificateurs, qui ont constaté que les rapports trimestriels régionaux font généralement le point sur le Programme d'AR, y compris les mesures actives.

5.2.2 Bureaux régionaux

Dans chacun des bureaux régionaux visités, les vérificateurs ont procédé à des révisions générales afin de comprendre le processus suivi pour gérer le Programme d'AR :

- ébauche et exécution des ententes de financement;
- communication de rapports de surveillance par les Premières nations;
- planification, exécution, déclaration et suivi des activités de conformité;
- approche adoptée au sujet des mesures actives;
- sensibilisation aux modifications apportées aux taux et/ou aux critères d'admissibilité provinciaux.

Le tableau suivant offre une comparaison de haut niveau des approches suivies dans chaque région pour la surveillance/conformité et la gestion du financement/des flux de trésorerie pour la période allant du 1^{er} avril 2010 au 30 septembre 2012.

| Région | Surveillance/Conformité | Gestion du financement/des opérations de trésorerie |
|----------------|--|---|
| Alberta (Alb.) | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Sous-traitance des activités de conformité sur place (15 et 14 examens sur place ont été effectués en 2010-2011 et 2011-2012 respectivement) - Réalisation d'examens sur dossier à l'aide des rapports statistiques sommaires des Premières nations • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Aucune activité de conformité sur place, en attente des directives de l'AC - La région a indiqué qu'elle obtient « d'autres documents » pour effectuer les examens sur dossier | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Communication mensuelle de rapports statistiques détaillés - Examen des dépenses mensuelles à l'aide d'une moyenne trimestrielle mobile, combinée à d'autres données provenant des ASF, pour apporter des rajustements en cours d'année aux versements mensuels • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - En plus du rapport de l'ICD, les Premières nations continuent de présenter des rapports mensuels statistiques détaillés (« autres documents ») dont se sert la région pour gérer les versements de fonds |

| Région | Surveillance/Conformité | Gestion du financement/des opérations de trésorerie |
|-------------------|---|---|
| Saskatchewan (SK) | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Sous-traitance des activités de conformité sur place (21 et 20 examens sur place ont été effectués en 2010-2011 et 2011-2012 respectivement) - Réalisation d'examens sur dossier à l'aide des rapports statistiques sommaires des Premières nations • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Aucune activité de conformité sur place, en attente des directives de l'AC - L'actuel modèle de rapport de l'ICD ne permet d'effectuer d'examens sur dossier; l'ASF et le commis aux données de la région s'efforcent de coordonner la tenue d'examens sur place | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Communication mensuelle de rapports statistiques détaillés - Examen des dépenses mensuelles • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Le rapport de l'ICD n'est pas assez détaillé pour valider l'admissibilité des dépenses effectuées par les Premières nations |
| Manitoba (Man.) | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Les activités de conformité sur place ont été menées par les agents de conformité régionaux (29 et 13 examens sur place ont été effectués en 2010-2011 et 2011-2012 respectivement) - Réalisation d'examens sur dossier à l'aide des rapports statistiques sommaires des Premières nations • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Aucune activité de conformité sur place, en attente des directives de l'AC • L'actuel modèle de rapport de l'ICD ne permet d'effectuer d'examens sur dossier; l'ASF et le commis aux données de la région s'efforcent de coordonner la tenue d'examens sur place | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Communication mensuelle de rapports statistiques détaillés. - Examen des dépenses mensuelles. - Les résultats sur la conformité ont eu une incidence sur les montants des versements passés et futurs • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Le rapport de l'ICD n'est pas assez détaillé pour valider l'admissibilité des dépenses effectuées par les Premières nations |

| Région | Surveillance/Conformité | Gestion du financement/des opérations de trésorerie |
|-------------|---|--|
| Québec (QC) | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Les activités de conformité sur place ont été sous-traitées en 2010-2011 et menées par le personnel régional en 2011-2012 (un examen sur place a été effectué en 2010-2011, et un autre en 2011-2012) - Réalisation d'examens sur dossier à l'aide des rapports statistiques sommaires des Premières nations • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Aucune activité de conformité sur place, en attente des directives de l'AC • L'actuel modèle de rapport de l'ICD ne permet d'effectuer d'examens sur dossier | <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Communication mensuelle de rapports statistiques détaillés pour les Premières nations, en vertu d'un accord annuel. - Examen des dépenses mensuelles. • 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012 <ul style="list-style-type: none"> - Le rapport de l'ICD n'est pas assez détaillé pour valider l'admissibilité des dépenses effectuées par les Premières nations; la région fait un suivi téléphonique auprès des administrateurs du Programme d'AR. |

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, un certain nombre d'incohérences ont été relevées dans la nature et le moment d'exécution des procédures effectuées dans les divers bureaux régionaux.

5.2.3 Examen détaillé d'un échantillon d'ententes de financement

En plus des revues générales effectuées durant chaque visite régionale au sujet du processus de mise en œuvre du Programmes d'AR, les vérificateurs ont prélevé à chaque endroit un échantillon d'ententes de financement afin de procéder à une vérification par sondages détaillée, dans le but d'examiner le processus suivi dans chaque région pour gérer le Programme d'AR. Des ententes de financement individuelles ont été choisies pour diverses Premières nations bénéficiaires durant la période couverte par la vérification. Pour chaque entente choisie, les éléments suivants ont été analysés :

- approbations de l'entente de financement;
- fréquence de production (mensuelle, trimestrielle ou annuelle) des rapports demandés aux bénéficiaires;
- activités de conformité dûment effectuées par le bureau régional.

Ces examens ont permis de constater que l'ensemble des ententes de financement étaient préparées et approuvées de façon uniforme avant le nouvel exercice financier (1^{er} avril).

5.2.4 Conformité

Les activités de conformité procèdent généralement de trois approches : i) examens sur dossier basés sur des renseignements communiqués par les Premières nations; ii) examens sur place vérifiant la conformité d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires de l'AR; iii) examen des états financiers vérifiés communiqués par les Premières nations.

Les examens de conformité sur place et les examens sur dossier effectués au sujet des ententes choisies dans chaque région visitée entre 2010-2011 et 2011-2012 ont fait l'objet d'une planification, d'un cadrage, d'une exécution et d'un suivi adéquats. Dans certains cas, les examens sur place ont été sous-traités à des vérificateurs externes, tandis que d'autres régions les ont confiés à leurs propres agents de conformité. Selon les discussions tenues avec l'administration centrale de la DGPSP, aucun examen de conformité régional n'avait été prévu pour le premier et le second trimestres (2012-2013), en raison de changements apportés dans les méthodes de planification et d'exécution des examens de conformité. Aucun examen de conformité sur place n'a donc été effectué durant cette période. La DGPSP a toutefois indiqué qu'un certain nombre d'examens étaient prévus pour le troisième et le quatrième trimestres de 2012-2013. Chaque région a dûment procédé aux examens de conformité sur place et aux examens sur dossier durant la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012.

La DGPSP a publié le 29 février 2012 un guide de conformité qui expose l'approche devant être suivie par toutes les régions pour évaluer la conformité. On y apprend que les examens de conformité régionaux consistent notamment à confirmer la documentation des bénéficiaires, à communiquer avec les bénéficiaires, à évaluer en temps opportun les rapports des bénéficiaires (finances et rendement), à examiner périodiquement le degré d'avancement des projets, à examiner sur dossier les rapports et les documents à l'appui, à faire une évaluation préalable de l'admissibilité des individus et à effectuer des visites sur place des bénéficiaires. La DGPSP prévoyait avoir intégralement mis en œuvre cette approche pour le 1^{er} avril 2012.

L'approche n'a pas été complètement appliquée durant les deux premiers trimestres de 2012-2013. Les entrevues ont révélé que d'autres priorités ministérielles, notamment le Plan d'action sur la réduction du déficit, avaient repoussé à plus tard l'application intégrale du guide de conformité. En date de novembre 2012, la DGPSP collaborait avec les régions pour choisir les bénéficiaires devant faire l'objet à la fois d'examens sur place et d'examens sur dossier. La DGPSP entend mener des examens de conformité pour 100 % des Premières nations bénéficiaires durant les exercices 2012-2013 et 2013-2014. Les résultats de ces examens initiaux serviront d'étalon de référence durant la transition du programme de conformité vers une approche davantage axée sur le risque.

Les entrevues menées dans les bureaux régionaux ont révélé que les régions n'avaient effectué aucun examen de conformité sur place durant le premier et le deuxième trimestres de 2012-2013, parce qu'elles attendaient des directives à ce sujet de la DGPSP. Dans certains cas, le manque d'argent pour payer les déplacements dans les collectivités des Premières nations a été cité comme un obstacle supplémentaire à la tenue d'examens de conformité sur place. Des représentants de la DGPSP ont confirmé qu'un montant de 1,8 M\$ avait été approuvé en juillet 2012 pour les activités régionales de conformité, y compris pour les déplacements. Des affectations ont été versées aux régions après septembre 2012, une fois les plans régionaux mis en place.

Les régions ont également souligné que l'insuffisance de l'information véhiculée dans le rapport de l'ICD sur l'aide au revenu, introduit par l'administration centrale de la DGPSP pour 2012-2013, les empêchait d'effectuer des examens sur dossier. Pour la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012, les bureaux régionaux ont indiqué avoir effectué des examens sur dossier des rapports statistiques sommaires détaillés communiqués par les Premières nations. Ces examens leur ont permis d'avoir une idée de l'admissibilité des dépenses et des taux appliqués, et d'étayer le rajustement en cours d'année des paiements versés aux Premières nations bénéficiaires lorsque des dépenses étaient inadmissibles ou que des taux étaient incorrects.

Les vérificateurs ont observé que la région de l'Alberta, pour continuer d'effectuer des examens sur dossier et étayer la prévision mensuelle des paiements d'aide au revenu versés à chaque Première nation, avait comme méthode d'obtenir l'information détaillée autrefois véhiculée par l'ancien ICD en demandant « d'autres documents », comme le permet l'entente de financement. Les autres régions visitées n'avaient pas effectué d'examens sur dossier pour 2012-2013, vu l'insuffisance de l'information contenue dans les nouveaux rapports de l'ICD.

L'AC doit collaborer avec les régions pour coordonner l'exécution de travaux de conformité sur place qui prennent en compte les résultats de l'évaluation générale annuelle et la connaissance qu'ont les ASF régionaux des risques associés à chaque Première nation. En outre, la réalisation des examens sur dossier devrait reposer sur une approche commune, avec la contribution des régions qui mènent actuellement de tels examens.

L'équipe de vérification a été informée que le Secteur de la dirigeante principale des finances (DPF) entend effectuer un certain nombre de vérifications de bénéficiaires. La DGPSP devrait alors coordonner avec le Secteur du DPF la tenue de tout examen de conformité sur place, pour empêcher qu'un même bénéficiaire ne fasse l'objet à la fois d'un examen de conformité sur place et d'une vérification de bénéficiaire. Il pourrait être possible de considérer les objectifs de chaque vérification et d'en combiner les efforts, s'il y a lieu.

Recommandation

Voir la recommandation n° 2.

5.3 Responsabilisation

5.3.1 Rôles et responsabilités

La réforme de l'AR est une opération importante, et les rôles au sein de la DGPSP ont subi des changements qui se poursuivent. Les entrevues effectuées durant la phase d'exécution de la vérification ont révélé des lacunes dans la définition et la communication des rôles et responsabilités, tant à l'intérieur d'AADNC, qu'entre AADNC et RHDCC. Les entrevues ont également mis au jour le peu de coordination entre RHDCC et AADNC dans la réforme de l'AR, puisque cette réforme n'a pas encore reçu les approbations requises.

L'équipe de vérification comprend que la question de la gouvernance et de la supervision interministérielles sera prise en compte dans le processus de réforme de l'AR. Il s'agit là d'un contrôle essentiel, qui englobera la coordination, la gouvernance et la supervision d'un complexe changement apporté au Programme d'AR.

La gestion du Programme d'AR passe par une organisation matricielle incluant la DGPSP, les Opérations régionales, le Secteur du DPF, les bureaux régionaux et d'autres intervenants externes. L'annexe B précise comment se répartissent les rôles et responsabilités entourant le Programme d'AR, d'après la documentation fournie par la DGPSP et les personnes interviewées. Les rôles et responsabilités dévolus aux diverses parties durant la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2012 étaient clairs et sont demeurés relativement stables. La réorganisation de la DGPSP, et la nomination d'un directeur de la réforme de l'AR chargé de chapeauter cette initiative clé ont commencé le 1^{er} avril 2012. Pour cette raison, les rôles et responsabilités figurant à l'annexe B devront être clarifiés à la lumière des changements résultant de la mise en œuvre de la réforme de l'AR.

Même si chaque région est structurée différemment, chacune compte des fonctions similaires pour soutenir et gérer le Programme d'AR. Le tableau suivant résume, pour chaque région couverte par la vérification, les éléments fonctionnels qui étayent la gestion et l'exécution régionales du Programme d'AR (c'est-à-dire la Direction régionale responsable, dans les deux cas).

| Éléments fonctionnels (Direction régionale) étayant le Programme | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|
| Région | Développement social | Agent des services de financement | Paiements de transfert | Examens sur dossier | Conformité sur place | Mesures actives | Budgétisation |
| Alb. | Programmes sociaux et relations avec les Premières Nations, Traité 8 | Services ministériels et services de financement | Services ministériels et services de financement | Programmes sociaux et relations avec les Premières Nations, Traité 8 | Services ministériels et services de financement | Programmes sociaux et relations avec les Premières Nations, Traité 8 | Services ministériels et services de financement |
| Sask. | Services de financement | Opérations sur le terrain | Services de financement | Opérations sur le terrain | Opérations sur le terrain | Terres et développement économique | Services ministériels |
| Man. | Programmes et partenariats | Services de financement | Services de financement | Services de financement | Services de financement | Programme et partenariats | Services ministériels |

| Éléments fonctionnels (Direction régionale) étayant le Programme | | | | | | | |
|--|--|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|--|-----------------------|
| Qc | Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social | Services de financement | Services de financement | Services ministériels | Services ministériels | Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social | Services ministériels |

L'information détaillée qui figure ci-dessus illustre la grande complexité de la filière de responsabilisation et des rôles et responsabilités qui entourent le Programme d'AR. Un grand nombre d'intervenants, dont AADNC (AC et régions), d'autres ministères fédéraux et provinciaux/territoriaux ainsi que les Premières nations bénéficiaires, auront chacun un rôle à jouer dans la réforme de l'AR. La réforme de l'AR et la mise en place des mesures actives constituent une tentative, similaire à celle effectuée par les provinces, de « délaissier les systèmes passifs centrés sur l'émission de chèque au profit de systèmes plus actifs privilégiant la gestion de cas »⁴. Considérant la difficulté et la complexité de la réforme de l'AR, il est très important de clarifier et de communiquer les rôles et les responsabilités, aussi bien au sein de l'AC et des bureaux régionaux d'AADNC qu'entre AADNC et RHDC.

Recommandation

4. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la clarification des rôles et responsabilités, au sein d'AADNC, et entre AADNC et RHDC, pour aider à mieux gérer la coordination, la gouvernance et la supervision de l'initiative de réforme de l'aide au revenu. Pour ce faire, il faudrait former des comités de gouvernance investis de mandats clairs.

⁴ Feuillet d'information sur le Programme d'aide au revenu et la formation et le soutien dans la transition vers le travail, 16 décembre 2009.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

| Recommandations | Réponse de la direction/mesures | Gestionnaire responsable (titre) | Date prévue de la mise en œuvre |
|--|---|----------------------------------|---|
| <p>1. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la préparation d'une stratégie de mise en œuvre englobant tous les éléments clés caractéristiques d'un projet de changement de grande envergure, comme l'est la réforme de l'aide au revenu.</p> | <p>Nous sommes d'accord. La Direction générale de la politique sociale et des programmes (DGPSP), en collaboration avec ses homologues de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), a déjà commencé à élaborer une stratégie de mise en œuvre interministérielle pour orienter le déploiement de la réforme de l'aide au revenu. La stratégie est perçue comme un document à caractère évolutif qui sera tenu à jour pendant toute la période de réforme, soit quatre ans. Elle décrira la vision et les objectifs généraux de la réforme, les principaux résultats attendus, les délais de mise en œuvre ainsi que les responsabilités et les engagements des ministères (AADNC et RHDC). Elle contiendra aussi de l'information sur les engagements des intervenants, les communications et les attentes de la direction quant à la reddition de comptes et au rendement.</p> | <p>SMA, PPEDS</p> | <p>Ébauche de la stratégie : avril 2013</p> <p>Stratégie à jour : juin 2013</p> |

| Recommandations | Réponse de la direction/mesures | Gestionnaire responsable (titre) | Date prévue de la mise en œuvre |
|--|--|----------------------------------|--|
| <p>2. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la préparation d'une directive nationale sur le Programme d'aide au revenu, qui soit suffisamment détaillée pour soutenir l'application uniforme, dans toutes les régions, des pratiques de gestion du programme. Cette directive nationale orienterait avec clarté et concision, et de manière efficiente et efficace, les activités de gouvernance, de gestion et d'administration, de surveillance et de conformité du Programme d'AR, pour en favoriser une application uniforme dans toutes les régions. La directive devrait être communiquée à toutes les régions pour s'assurer que les attentes soient claires et bien comprises.</p> | <p>Nous sommes d'accord. Dans le cadre de son programme quinquennal de gestion du changement visant à améliorer la gestion et la prestation des cinq programmes sociaux du Ministère, la DGPSP a déjà planifié la mise au point d'une directive sur les programmes sociaux, dont le Programme d'aide au revenu. La directive doit être élaborée en 2013-2014, et elle fournira des consignes générales sur la façon dont les programmes seront régis, gérés et administrés. Une ébauche de la directive sera présentée aux régions, puis une version définitive sera mise au point et communiquée à toutes les régions et affichée en ligne.</p> | <p>SMA, PPEDS</p> | <p>Ébauche de la directive : sept. 2013</p> <p>Version définitive : déc. 2013</p> |
| <p>3. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à l'établissement, à la communication et au suivi constant de cibles de mesure du rendement qui s'arriment à la stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'aide au revenu et aux résultats globaux escomptés du Programme d'AR, qui figurent</p> | <p>Nous sommes d'accord. La DGPSP et RHDCC élaborent actuellement une stratégie conjointe de mesure du rendement (horizontale) pour la réforme de l'aide au revenu. La stratégie comprendra un modèle logique, des cibles de rendement clés, des indicateurs et des sources de données. Les cibles et les résultats seront établis et suivis</p> | <p>SMA, PPEDS</p> | <p>Ébauche de la stratégie de mesure du rendement : le 31 mars 2013</p> <p>Stratégie approuvée :</p> |

| Recommandations | Réponse de la direction/mesures | Gestionnaire responsable (titre) | Date prévue de la mise en œuvre |
|--|--|----------------------------------|---|
| dans la Stratégie de mesure du rendement. | régulièrement, et les résultats seront communiqués aux intervenants et au public selon les lignes directrices interministérielles approuvées. | | juin 2013 |
| 4. La sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS), devrait voir à la clarification des rôles et responsabilités, au sein d'AADNC, et entre AADNC et RHDC, pour aider à mieux gérer la coordination, la gouvernance et la supervision de l'initiative de réforme de l'aide au revenu. Pour ce faire, il faudrait former des comités de gouvernance investis de mandats clairs. | Nous sommes d'accord. Nous sommes en train de mettre sur pied une structure de responsabilisation interministérielle pour les politiques et les programmes qui sera mise en œuvre en juin 2013. Cette structure comprendra des organismes de surveillance formés de représentants de l'administration centrale et des bureaux régionaux des deux ministères (ainsi que de représentants d'autres ministères et organismes concernés). Elle accroîtra la capacité de gouvernance et de coordination pour la mise en œuvre de la réforme de l'aide au revenu et complétera le programme et les processus de responsabilisation financière des deux ministères. | SMA, PPEDS | Définition de la structure de responsabilisation pour les politiques et les programmes : le 31 mars 2013 Mise en œuvre de la structure : juin 2013 |

Annexe A : Critères de vérification

Le tableau suivant résume les critères de vérification de cette mission.

| Secteur d'intérêt | Critères de vérification |
|---|--|
| Gouvernance | |
| - Supervision et surveillance du Programme d'AR par l'AC d'AADNC, y compris les mesures actives. | |
| Évaluer s'il existe des contrôles de gouvernance efficaces, qui viennent soutenir la prestation de services efficaces et efficaces dans le cadre du Programme d'AR | <p>1.1.a. Un comité de la haute direction et un comité ministériel de vérification indépendant (ou un autre organisme indépendant) sont établis.</p> <p>1.1.b. Les membres ont collectivement suffisamment de connaissances, d'expérience et de temps pour exercer une surveillance valable.</p> <p>1.1.c. Les organismes de supervision se réunissent régulièrement (c.-à-d. au moins quatre fois par an), regroupent suffisamment de membres et reçoivent des renseignements clés leur permettant de surveiller efficacement les objectifs, stratégies et résultats de gestion.</p> |
| | <p>1.2.a. Pour toutes les activités principales, il existe des objectifs et priorités opérationnels qui sont consignés et qui s'arriment aux objectifs et priorités stratégiques.</p> <p>1.2.b. Les objectifs sont communiqués efficacement par l'intranet, par voie de communiqués, dans le cadre d'assemblées générales, etc. aux employés et aux intervenants externes.</p> |
| | <p>1.3.a. Les besoins en information des organismes de supervision sont déterminés et communiqués en temps opportun.</p> <p>1.3.b. Les membres des organismes de supervision reçoivent des données financières et non financières préalablement aux réunions prévues à l'horaire, ce qui leur donne le temps d'en prendre connaissance et d'arriver préparés à la réunion; ces données ont trait à ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - états financiers et autres rapports périodiques; - principales initiatives de programme. <p>1.3.c Les données fournies sont pertinentes, précises et ont fait l'objet d'une assurance de la qualité.</p> |

| Secteur d'intérêt | Critères de vérification |
|-------------------|---|
| | <p>1.4.a. Il existe des processus/mécanismes officiels qui appuient l'échange de données fiables, pertinentes et opportunes avec les utilisateurs et les autres intervenants externes.</p> <p>1.4.b. Les suggestions, plaintes et autres commentaires sont pris en considération et transmis aux parties internes appropriées.</p> <p>1.4.c. Il existe des mécanismes de suivi pour assurer un traitement rapide des commentaires et de la rétroaction.</p> <hr/> <p>Les initiatives de changement se reportent aux réformes du Programme d'AR, y compris les mesures actives.</p> <p>1.5.a. Il existe des méthodes normalisées d'élaboration de systèmes et de gestion de projet pour la mise en œuvre des initiatives de changement, et elles sont appliquées.</p> <p>1.5.b. Des processus et des pratiques de gestion du changement sont en place et sont bien communiqués, de manière à promouvoir une consultation appropriée et de faciliter l'acceptation du changement. Entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - outils et orientation sur la mise en œuvre du changement et les réactions au changement, à l'intention des gestionnaires et employés; - processus permettant de classer les initiatives de changement par catégorie et par ordre de priorité. <p>1.5.c. Le ton donné par la direction dénote son engagement à l'égard de l'apprentissage et de la gestion du changement.</p> <hr/> <p>1.6.a. La surveillance est assurée de façon périodique et les résultats en matière de rendement et de finances sont consignés et communiqués aux paliers de gestion appropriés.</p> <p>1.6.b. Les activités d'évaluation de programmes servent à déterminer les forces, les faiblesses et les répercussions (prévues et imprévues) des politiques et programmes, ainsi que les méthodes de rechange pour l'élaboration des politiques, programmes et initiatives.</p> <p>1.6.c. La haute direction (décideurs) participe à l'examen périodique des résultats découlant de consultations, de recherches et d'analyses.</p> |

| Secteur d'intérêt | Critères de vérification |
|---|--|
| | <p>Prendre en compte les mesures actives et les autres réformes du Programme d'AR.</p> <p>1.7.a. Les importantes initiatives de changement et mesures de gestion sont communiquées en temps opportun aux personnes appropriées.</p> <p>1.7.b. Les techniques de gestion du changement adoptées par l'organisation contribuent à des communications ouvertes entre les membres de l'équipe.</p> |
| <p>Gérance</p> <p>- AC et régions d'AADNC – budgétisation, prévision et surveillance; évaluations générales régionales et nationales; rapports à l'AC</p> <p>- Régions – élaboration d'ententes; approche de conformité régionale; rapports des Premières nations; collecte/analyse des données, surveillance, conformité et suivi</p> | |
| <p>Évaluer s'il existe des contrôles efficaces pour gérer les ressources (humaines et financières) nécessaires à la prestation des services associés au Programme d'AR</p> | <p>2.1.a. Un calendrier budgétaire clair est préparé et distribué aux principaux participants avant le processus budgétaire.</p> <p>2.1.b. Les articles d'exécution du budget (pour le Programme d'AR) peuvent être clairement associés à des objectifs organisationnels.</p> <p>2.2.a. Le budget peut être réparti de façon telle que les personnes ayant des autorisations et responsabilités budgétaires soient bien conscientes des montants prévus.</p> <p>2.2.b. Les budgets sont suffisamment détaillés pour chaque niveau de gestion.</p> <p>Aux fins de cette vérification, « conformité » s'entend de la conformité du Programme d'AR.</p> <p>2.3.a. Les responsabilités concernant la surveillance de la conformité aux politiques et aux autorisations du Programme d'AR sont claires et communiquées dans les descriptions de travail, les organigrammes, le mandat des divisions ou directions, etc.</p> <p>2.3.b. La haute direction surveille les rapports de conformité qui en découlent.</p> <p>Les exigences de rapport que doivent respecter les Premières nations font l'objet d'une surveillance, et un suivi est rapidement effectué quand un rapport prévu n'est pas reçu.</p> |

| Secteur d'intérêt | Critères de vérification |
|-------------------|---|
| | <p>Prendre en compte les ententes de financement conclues avec les Premières nations.</p> <p>2.4.a. La responsabilité en matière de surveillance de la conformité aux lois, politiques et pouvoirs ou autorisations dans le domaine de la gestion financière est claire et elle est indiquée dans les descriptions de travail, les organigrammes, le mandat des divisions ou directions, etc. Cette responsabilité est exercée en conséquence. Le suivi assuré est consigné et les résultats sont communiqués à la direction.</p> <p>2.4.b. La haute direction surveille les rapports de conformité ainsi produits.</p> <p>2.4.c. Les rapports soumis à l'organisme de supervision comprennent un énoncé clair de conformité ou de non-conformité.</p> <hr/> <p>Aux fins de cette vérification, « gestion du risque » s'entend de l'approche adoptée dans les évaluations générales des Premières nations.</p> <p>2.5.a. Tous les types de risques sont recensés, notamment le risque juridique, le risque opérationnel, le risque financier et le risque d'atteinte à la réputation.</p> <p>2.5.b. Le processus de détermination du risque est rigoureux et considère aussi bien les facteurs internes que les facteurs externes de risque, notamment : les sources d'approvisionnement; les changements technologiques; les changements aux processus opérationnels ou la restructuration organisationnelle; les conditions économiques; les conditions politiques; la réglementation; les événements naturels; les changements dans les ressources humaines et les capacités; dépendances et interrelations vis-à-vis d'autres entités fédérales et de parties non gouvernementales.</p> <hr/> <p>2.6.a. Les paliers de gestion appropriés contribuent à l'analyse des risques, et tous les secteurs fonctionnels appropriés (c.-à-d. les secteurs qui possèdent une expertise dans le domaine) y participent.</p> |

| Secteur d'intérêt | Critères de vérification |
|---|---|
| Responsabilisation - AC et régions d'AADNC – structure organisationnelle, clarté des rôles et responsabilités - Régions – approche de mise en œuvre et de gestion du Programme d'AR et des mesures actives | |
| Évaluer si la structure organisationnelle en place comprend des rôles et responsabilités clairement définis pour appuyer efficacement la prestation des services associés au Programme d'AR | <ul style="list-style-type: none"> a. Les responsabilités et les attentes en matière de rendement auxquelles sont assujettis gestionnaires et superviseurs sont officiellement définies et clairement communiquées. Il devrait y avoir des descriptions de travail ou des accords de rendement à cette fin et ils devraient être à jour. b. Les fonctions des employés et leurs responsabilités en matière de contrôle sont clairement définies. c. Les pouvoirs sont délégués officiellement, en fonction des responsabilités de chacun. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> a. Les pouvoirs fonctionnels (sécurité, finances, etc.) sont dûment conférés aux administrateurs fonctionnels et exercés par ces derniers. b. Les pouvoirs sont délégués en fonction des risques. c. Il existe des systèmes permettant d'assurer la gestion continue des pouvoirs délégués. d. La structure organisationnelle est à jour et elle est largement diffusée. e. La structure organisationnelle permet des voies de communication et l'établissement de rapports clairs et efficaces (p. ex., liens hiérarchiques établis - formels ou informels, directs ou indirects - communication aux gestionnaires des renseignements dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités et exercer leurs pouvoirs). f. L'étendue des responsabilités des gestionnaires est appropriée. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> a. Il existe un protocole d'entente, un cadre de référence ou un document équivalent pour les initiatives pangouvernementales ou horizontales auxquelles participe l'organisation. b. Ce document indique clairement ce que sont les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles de l'organisation. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> a. Les utilisateurs et les autres intervenants sont consultés au moyen de mécanismes comme l'examen de la conjoncture et la mesure de la satisfaction de la clientèle. b. Un processus officiel est en place pour prendre en compte les commentaires et les répercussions sur les objectifs à court comme à long termes, compte tenu des contraintes imposées par le |

| Secteur d'intérêt | Critères de vérification |
|-------------------|---|
| | <p>programme d'AR et la <i>Loi sur les tribunaux</i>.</p> <p>c. Les processus de planification du Programme d'AR d'AADNC prennent en considération ces commentaires et s'en servent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour remettre en question les objectifs et priorités en matière de service; - pour veiller à ce que les services soient pertinents et répondent aux besoins des utilisateurs; - pour déterminer les améliorations possibles du service. |
| | <p>Prise en compte des rapports trimestriels</p> <p>a. On a mis en place des cadres de gestion et de responsabilisation sur les résultats (CGRR) pour les politiques, programmes et initiatives nouveaux ou reconduits, et ces cadres indiquent le rendement prévu, ainsi que les résultats immédiats, intermédiaires et à long terme associés aux objectifs.</p> |
| | <p>a. Les résultats escomptés sont atteignables et mesurables.</p> <p>b. Des stratégies de mesure du rendement ont été établies et sont appliquées aux programmes, politiques ou initiatives nouveaux ou renouvelés.</p> |

Annexe B : Rôles et responsabilités

Le tableau suivant résume les rôles et responsabilités qui incombent aux divers secteurs d'AADNC et aux Premières nations bénéficiaires, selon l'examen de la documentation de la DGPSP et les entrevues effectuées durant la vérification.

| Responsabilité | Rôles | | |
|--|--|--|---|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| 1. Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social – Direction générale de la politique sociale et des programmes | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités du secteur PPEDS et de la DGPSP : <ul style="list-style-type: none"> - conception des programmes nationaux; politiques et procédures; - établissement et application des lignes directrices de programme; - établissement des critères d'admissibilité pour le financement des programmes de développement social; - établissement des exigences de rapport appropriées pour les programmes de développement social; - établissement et application d'un cadre de conformité des bénéficiaires axé sur le risque; - tenue d'examens régionaux | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités du directeur général, DGPSP : <ul style="list-style-type: none"> - élaborer et mettre en œuvre un programme de conformité en application de la directive qui couvre les cinq programmes sociaux; - élaborer et mettre en œuvre des initiatives de développement des capacités et de formation pour le personnel régional/de programme responsable des activités de conformité; - fournir au personnel de programme/régional un soutien technique sur une base continue et assurer la supervision du programme de vérification de la conformité; - effectuer des examens périodiques de la gestion afin de | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités d'AADNC : <ul style="list-style-type: none"> - accorder un financement aux bénéficiaires admissibles conformément à la politique et aux autorisations de programme approuvées; - élaborer des politiques et communiquer des précisions sur celles-ci aux bénéficiaires de financement admissibles; - fournir une surveillance pour assurer que la prestation des programmes soit conforme aux autorisations et aux exigences canadiennes en matière de gestion financière, en veillant aux exigences relatives à la |

| Responsabilité | Rôles | | |
|----------------|---|---|---|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| | <p>de conformité des opérations, pour assurer une observation globale aux politiques et procédures nationales et démontrer l'exercice d'une diligence raisonnable dans la gestion des paiements de transfert.</p> | <p>déterminer la conformité des régions à la directive;</p> <ul style="list-style-type: none"> - examiner et recommander des ajustements au calendrier régional annuel de vérification de la conformité en tenant compte des enjeux stratégiques qui ont des incidences nationales; - rassembler de l'information et rendre compte des résultats des activités de conformité effectuées par le personnel régional; - analyser et interpréter les résultats des exercices de vérification de la conformité afin de cerner les problèmes stratégiques et liés aux programmes, les problèmes de capacité régionaux et les problèmes de capacité des bénéficiaires et recommander/mener des activités pour renforcer les domaines considérés à risque. | <p>présentation des rapports et à la reddition de compte soient respectées;</p> <ul style="list-style-type: none"> - exprimer plus clairement les processus et les méthodes propres à chaque région nécessaires à la mise en œuvre du manuel national. <ul style="list-style-type: none"> • Note : La répartition des responsabilités entre la SPPED/DGPPS, le Secteur du DPF et les Opérations régionales à AADNC n'est pas définie. |

| Responsabilité | Rôles | | |
|---|--|--|--|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| 2. Opérations régionales/ bureaux régionaux | <ul style="list-style-type: none"> • Le directeur général régional est responsable, vis-à-vis du sous-ministre adjoint [PPEDS], de la gestion et de l'administration des programmes de développement social, conformément au modèle de conception, aux politiques et aux procédures des programmes nationaux. • L'administration centrale et les bureaux régionaux d'AADNC se partagent la responsabilité de la gestion et de l'administration des programmes de développement social des Premières nations, soit : <ul style="list-style-type: none"> - gérer les programmes de développement social, y compris l'assurance de la qualité et l'établissement de rapports sur les résultats; - tenir des évaluations générales sur le risque associé à la conclusion d'ententes de financement avec des bénéficiaires éventuels, et | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités des directeurs généraux régionaux <ul style="list-style-type: none"> - élaborer et mettre en œuvre les cadres régionaux de contrôle de la gestion essentiels à l'exécution d'examen de la conformité de manière rentable, conformément à l'objectif de la présente directive; - mettre en œuvre la directive d'une manière qui appuie la réalisation des résultats escomptés; - élaborer les calendriers régionaux de vérification de la conformité, chercher la collaboration du personnel des programmes et approuver le plan régional de vérification de la conformité; - attribuer les ressources de manière à s'assurer que les examens de la conformité soient exécutés conformément au calendrier et au plan annuel de conformité; | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités d'AADNC : <ul style="list-style-type: none"> - accorder un financement aux bénéficiaires admissibles conformément à la politique et aux autorisations de programme approuvées; - élaborer des politiques et communiquer des précisions sur celles-ci aux bénéficiaires de financement admissibles; - fournir une surveillance pour assurer que la prestation des programmes soit conforme aux autorisations et aux exigences canadiennes en matière de gestion financière, en veillant aux exigences relatives à la présentation des rapports et à la reddition de compte; - exprimer plus clairement les processus et les méthodes propres à |

| Responsabilité | Rôles | | |
|----------------|---|--|---|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| | <p>l'établissement de modalités et conditions correspondant à l'évaluation des risques;</p> <ul style="list-style-type: none"> - négocier et signer des ententes de financement avec les organisations des Premières nations, en respectant les exigences du Programme de paiements de transfert; - donner suite aux rapports produits par les bénéficiaires, notamment par l'analyse et l'interprétation régionales des résultats, et faire rapport en temps voulu aux gestionnaires de programme de la Direction générale responsable du programme à l'administration centrale sur les résultats obtenus; - mener des activités de conformité des bénéficiaires, selon les lignes directrices du programme national; - donner suite aux problèmes et préoccupations des | <ul style="list-style-type: none"> - s'assurer que les mesures de recouvrement sont mises en œuvre conformément à la Politique sur la gestion des comptes débiteurs; - s'assurer que le Système des paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) est pleinement utilisé pour l'ensemble des activités de conformité; - collaborer avec les bénéficiaires du financement pour s'assurer que les initiatives de développement communautaire sont stratégiques et favorisent le développement des capacités de manière rentable, tout en reconnaissant les enjeux systémiques à l'origine des cas de non-conformité; - participer à des initiatives nationales visant à renforcer le programme de conformité; - rendre compte des résultats de conformité au directeur général | <p>chaque région nécessaires à la mise en œuvre du manuel national.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Note : La répartition des responsabilités entre la SPPED/DGPPS, le Secteur du DPF et les Opérations régionales à AADNC n'est pas définie. |

| Responsabilité | Rôles | | |
|----------------|---|---|---|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| | <p>bénéficiaires individuels en ce qui touche l'exécution du programme, en prenant les mesures appropriées pour atténuer les risques;</p> <ul style="list-style-type: none"> - entretenir des relations avec les Premières nations et les organisations bénéficiaires pour surveiller l'efficacité du programme; - communiquer avec les gestionnaires des programmes sociaux de la Direction générale de la politique sociale et des programmes au sujet des nouveaux enjeux découlant des lois provinciales ou territoriales et des discussions qui s'y rapportent. <ul style="list-style-type: none"> • La responsabilité liée à la gestion et à l'administration des programmes de développement social des Premières nations est partagée par l'AC et les bureaux régionaux d'AADNC. | <p>de la DGPSP, conformément aux exigences d'établissement de rapports trimestriels sur la conformité des programmes.</p> | |

| Responsabilité | Rôles | | |
|---|---|--|---|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| 3. Secteur du Dirigeant principal des finances – Centre d'expertise des paiements de transfert (CEPT) | | | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités d'AADNC : <ul style="list-style-type: none"> - accorder un financement aux bénéficiaires admissibles conformément à la politique et aux autorisations de programme approuvées; - élaborer des politiques et communiquer des précisions sur celles-ci aux bénéficiaires de financement admissibles; - fournir une supervision pour assurer que la prestation des programmes soit conforme aux autorisations et aux exigences canadiennes en matière de gestion financière, en veillant aux exigences relatives à la présentation des rapports et à la reddition de compte; - exprimer plus clairement les processus et les méthodes propres à |

| Responsabilité | Rôles | | |
|----------------|---|--|---|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| | | | <p>chaque région nécessaires à la mise en œuvre du manuel national.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Note : La répartition des responsabilités entre la SPPED/DGPPS, le Secteur du DPF et les Opérations régionales à AADNC n'est pas définie. • Les entrevues ont permis de constater que le CEPT a notamment pour rôle de superviser et d'orienter les activités de conformité des subventions et contributions versées par AADNC, de fixer l'orientation du cadre de contrôle de la gestion des subventions et contributions, d'élaborer les politiques sur les subventions et contributions et d'en surveiller l'application, y compris les mesures de recouvrement résultant des travaux de conformité et des vérifications auprès des |

| Responsabilité | Rôles | | |
|------------------------------------|---|--|--|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| | | | bénéficiaires. Le CEPT considère que le domaine de la conformité englobe le travail des agents régionaux des services de financement; les activités régionales de conformité des bénéficiaires, les activités nationales de conformité du programme, et la surveillance de la conformité des bénéficiaires effectuée par le CEPT. |
| 4. Premières nations bénéficiaires | <ul style="list-style-type: none"> • Les conseils tribaux, les chefs et les conseils, les agences des services d'aide à la famille et à l'enfance des Premières nations, etc., ont la responsabilité d'appliquer les normes minimales du programme et de concrétiser les résultats prévus en matière de développement social, en : <ul style="list-style-type: none"> - élaborant et appliquant les cadres de contrôle de gestion nécessaires pour exécuter le programme en conformité | | <ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires de financement admissibles assument les responsabilités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - assurer la prestation des programmes conformément aux modalités et conditions énoncées dans l'entente de financement; - veiller à ce que des contrôles internes soient en place pour gérer le financement; |

| Responsabilité | Rôles | | |
|----------------|---|--|--|
| | Source : Stratégie de mesure du rendement | Source : Directive sur la conformité et manuel de conformité | Source : Manuel national des programmes sociaux de la DGPSP / Entrevues |
| | <p>avec ses modalités et conditions et son modèle de conception, en faisant preuve de diligence raisonnable;</p> <ul style="list-style-type: none"> - tenant des systèmes qui permettent de gérer les données financières et non financières nécessaires pour faire état des résultats du programme; - assurant une conformité globale des ententes de financement avec les conditions et modalités du programme; - rendant des comptes à leurs membres de manière juste, transparente et équitable. | | <ul style="list-style-type: none"> - s'assurer que les administrateurs de programme aient reçu une formation adéquate et qu'ils possèdent les compétences et les connaissances nécessaires pour gérer les programmes; - faire en sorte que les exigences en matière de présentation des rapports soient satisfaites et que les rapports soient présentés de manière précise et en temps opportun; - collaborer avec le personnel d'AADNC dans le cadre des examens de conformité. |