

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions (2013-2014)

Cadres de contrôle des programmes et rapports des bénéficiaires

Préparé par la

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

Projet n° 13-46

Février 2015

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
1. CONTEXTE	6
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION.....	8
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	9
4. CONCLUSION.....	11
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
5.1 <i>Conception des cadres de contrôle de programmes</i>	11
5.2 <i>Structures de prestation régionale et rôles du personnel</i>	14
5.3 <i>Mise en œuvre des cadres de contrôle de programmes dans les régions</i>	17
5.4 <i>Collecte et utilisation des rapports des bénéficiaires</i>	21
5.5 <i>Observations et recommandations horizontales</i>	24
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	31
Annexe A : Critères de vérification.....	38
Annexe B : Politiques et directives pertinentes.....	42
Annexe C : Analyse de la capacité relative des régions	43
Annexe D : Terminologie des programmes visés	46
Annexe E : Analyse de l'attribution des rôles dans les régions	47

ABRÉVIATIONS

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
SRCB	Système de rapports sur la condition des biens
DPF	Dirigeant principal des finances
IC	Infrastructure communautaire
ICD	Instruments de collecte de données
SIE	Système d'information sur l'éducation
SEFPN	Services à l'enfance et à la famille des Premières nations
ASF	Agent des services de financement
SGISC	Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions
S et C	Subventions et contributions
AC	Administration centrale
SIGI	Système intégré de gestion des immobilisations
CCG	Cadre de contrôle de gestion
POS	Politiques et orientation stratégique
EPS	Éducation postsecondaire
PPP	Programme de partenariats postsecondaires
PAENP	Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
SOR	Secteur des Opérations régionales
CT	Conseil du Trésor
CEPT	Centre d'expertise des paiements de transfert
PPECU	Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université

RÉSUMÉ

Contexte

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (« AADNC » ou « le Ministère ») a prévu, dans le Plan de vérification axé sur le risque de 2013-2014 à 2015-2016 du Ministère approuvé par le sous-ministre le 27 février 2013, une vérification du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions. Depuis 2010-2011, une vérification horizontale du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions est effectuée chaque année. La portée de ces vérifications varie chaque année selon une évaluation des risques réalisée durant la phase de planification de la vérification, et vise certains contrôles importants du Cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions du Ministère. Cette année, la vérification portait sur la conception, l'approbation et la mise en œuvre des cadres de contrôle de programmes et sur les exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires.

AADNC verse du financement aux Premières nations et à d'autres bénéficiaires sous forme de subventions et contributions (S et C) pour qu'ils assurent la prestation de programmes et de services, dans des domaines tels l'éducation, la gestion des terres, le développement social et les infrastructures communautaires. Les dépenses totales du Ministère sous forme de S et C ont été de 6,4 milliards de dollars, 6,7 milliards de dollars et 6,5 milliards de dollars pour les années 2011-12, 2012-13 et 2013-14, respectivement.

Les programmes de paiements de transfert sont administrés conformément à la Politique sur les paiements de transfert et à la Directive sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008. Dans la Politique sur les paiements de transfert, on s'attend à ce que des approches fondées sur les risques soient appliquées pour la création de programmes de paiements de transfert, la préparation de modalités et d'accords de financement, ainsi que la surveillance et la vérification des bénéficiaires. L'objectif de ces dernières consiste à veiller à ce que les programmes de paiements de transfert soient gérés de façon juste, transparente et responsable, en tenant compte des risques, qu'ils soient bien centrés sur les citoyens et les bénéficiaires, et qu'ils soient conçus et mis en œuvre en fonction des diverses priorités du gouvernement et des résultats attendus.

Afin de répondre aux attentes énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert, le Secteur du dirigeant principal des finances (DPF) a créé le Centre d'expertise des paiements de transfert, qui a mis en place le cadre de contrôle de gestion (CCG) pour les S et C dans le but de permettre au Ministère de gérer et de surveiller efficacement ses programmes de S et C, et de garantir le respect de la Politique et de la Directive. À titre de responsable de la gestion globale des fonds de paiements de transfert, le DPF d'AADNC est le gardien du CCG pour les S et C.

Le CCG pour les S et C fixe les rôles et les responsabilités liés à l'octroi de S et C – en particulier dans le cadre de la gestion (conception et mise en œuvre) de programmes et des

paiements de transfert (activités des programmes avec les bénéficiaires). Ce CCG reflète les attentes du Ministère quant à la façon dont les S et C devraient être gérées dans les régions et à l'AC, et il comprend des contrôles groupés dans les quatre secteurs suivants : conception et approbation de programmes; surveillance des programmes et établissement des rapports; rédaction d'ententes de financement; surveillance des paiements de transfert et présentation des rapports.

Objectif et portée de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer :

- i. la pertinence et l'efficacité des processus ministériels à l'appui de la conception et de l'approbation des cadres de contrôle de programmes fondés sur le risque;
- ii. la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle régissant et appuyant la collecte et l'utilisation des rapports des bénéficiaires.

La portée de l'évaluation couvrait la période qui s'échelonne du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013 et prévoyait l'évaluation de ce qui suit :

- processus ministériels régissant la conception et l'approbation de cadres de contrôle de programmes, notamment la question de savoir si ces cadres tiennent compte des risques liés aux programmes et aux bénéficiaires, et s'ils sont conçus pour s'intégrer au maximum avec les autres processus, outils et systèmes de paiement de transfert d'AADNC;
- processus ministériels de gestion de la conception, de l'approbation et de la rationalisation des exigences de préparation de rapports par les bénéficiaires, tout en faisant en sorte que les renseignements recueillis sont suffisants pour soutenir les obligations du Ministère en matière de gérance et de préparation de rapports sur la reddition de comptes;
- processus de collecte, d'examen et d'analyse des rapports des bénéficiaires pour un échantillon de trois programmes destinés aux Premières nations (voir la présentation de la méthode de sélection de l'échantillon à la section 3.1);
- processus d'utilisation des renseignements recueillis lors de l'analyse des rapports des bénéficiaires dans la prise de décisions en fonction du risque, y compris des décisions se rapportant à : l'élaboration d'ententes futures et la définition de la nature de la relation avec le bénéficiaire; la prestation d'un soutien aux bénéficiaires autochtones; la surveillance de l'exécution des programmes à l'intention des Premières nations et du respect des obligations découlant des ententes; la modification à la hausse ou à la baisse des obligations futures en matière de rapports; et,
- structures de prestation régionale et niveaux de ressources humaines pour l'administration des programmes de subventions et contributions dans les régions du Sud d'AADNC.

Énoncé de conformité

La présente vérification est conforme aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Observations

Ces dernières années, le Ministère a réalisé des progrès dans la création de politiques nationales sur les programmes visant à réduire les variations dans la prestation de programmes et les méthodes de financement, et à simplifier les exigences de présentation de rapports imposées aux les bénéficiaires. Les régions adaptent chacune de façon proactive leur structure organisationnelle et leur attribution interne des rôles pour respecter les exigences changeantes des programmes et des systèmes. Cependant, les régions évoluent indépendamment les unes des autres, ce qui rend difficile la mise en œuvre de cadres de contrôle de programmes et de systèmes mis de l'avant par l'AC. Par ailleurs, le fait que les régions investissent différemment dans leur personnel affecté à la prestation des programmes et à la gestion des ententes vient compliquer les choses, puisque cela contribue aux variations dans la mise en œuvre des programmes.

Bien que les trois programmes examinés aient introduit certains des éléments qui seraient attendus d'un cadre de contrôle de programmes rigoureux, ils incluent quelques démarches fondées sur le risque et manquent généralement de documentation et de formation pour aider les régions et les bénéficiaires dans la mise en œuvre. Dans certains cas, une absence de pratiques de gestion fondées sur le risque a entraîné un contrôle excessif des projets et des bénéficiaires présentant un faible risque, alors que dans d'autres situations, le contrôle s'est avéré insuffisant.

Depuis deux ans, le Ministère s'efforce de simplifier les stratégies de mesure du rendement et les exigences de présentation de rapports imposées aux bénéficiaires. Dès l'exercice 2014-2015, ces efforts entraîneront une réduction considérable du nombre de rapports exigés des bénéficiaires. Cependant, bien que le Ministère ait réalisé des progrès dans la réduction des exigences de reddition de comptes, la vérification montre que les données recueillies auprès des bénéficiaires ne sont pas encore utilisées à leur plein potentiel par les régions et les programmes. Ces derniers travaillent à instaurer des systèmes d'information nouveaux ou améliorés sur les programmes visant à centraliser la collecte de données et à soutenir la mesure du rendement. Bien que ces systèmes aient constitué un fardeau inattendu pour les bénéficiaires et les régions en raison de difficultés associées à leur mise en œuvre, ils mènent vers des améliorations indubitables de l'intégralité et de la précision des données recueillies.

Conclusion

La vérification a révélé que le Ministère n'adopte pas une approche horizontale dans la conception, l'approbation ou l'application de cadres de contrôle de programmes. Bien que les trois programmes examinés aient introduit certains des éléments qui seraient attendus d'un cadre de contrôle de programmes, il y a eu beaucoup de possibilités d'améliorer l'uniformité de

la démarche quant à l'ensemble des programmes de même que la rigueur de la mise en œuvre dans les régions.

La vérification conclut que le Ministère a réalisé des progrès dans la réduction des exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires pour les programmes incluent dans la portée de la vérification, mais que les données recueillies auprès de ces derniers ne sont pas utilisées à leur plein potentiel. Aussi, une démarche fondée sur le risque est parfois utilisée pour centrer l'attention sur les éléments qui le nécessitent le plus, mais pas de façon constante (p. ex., présence limitée de rapports et d'examens de la conformité fondés sur le risque et limite des investissements fondés sur le risque dans le développement communautaire et la gestion des cas).

Bien que les régions adaptent chacune proactivement leur structure organisationnelle et leur attribution interne des rôles pour respecter les exigences changeantes concernant les programmes et les systèmes, elles évoluent indépendamment les unes des autres, ce qui rend difficile la mise en œuvre de cadres de contrôle de programmes et de systèmes coordonnés par l'AC. Par ailleurs, le fait que les régions investissent différemment dans leur personnel affecté à la prestation des programmes et à la gestion des ententes vient compliquer les choses, puisque cela entraîne une variation dans la mise en œuvre des programmes dans les régions.

Recommandations

L'équipe de vérification a relevé des possibilités d'amélioration des pratiques et des processus de contrôle de gestion en place et a formulé les quatre recommandations suivantes :

1. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient examiner et préciser des options possibles à l'intérieur de ses actuels processus, structures de gouvernance, obligations de rendre compte, responsabilités et autorités pour la conception et l'approbation de cadres de contrôle de programmes, et mettre sur pied une approche à guichet unique de communication des cadres de contrôle de programmes aux régions et aux bénéficiaires.
2. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient créer une ou des fonctions visant à fournir une expertise en conception et en gestion de programmes aux programmes de l'AC qui travaillent à créer et à mettre en œuvre des cadres de contrôle de programmes nouveaux ou modifiés. Cette fonction pourrait présenter un amalgame d'expertise existante en conception de programmes et en mise en œuvre régionale, et d'expertise en conception de régimes de gestion de programmes fondés sur le risque.

3. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient mieux harmoniser les instruments de collecte de données des programmes aux stratégies de mesure du rendement de leurs programmes respectifs afin de simplifier encore davantage la collecte des données des bénéficiaires. Cela devrait comprendre la séparation de l'information nécessaire pour la mesure du rendement et l'information amassée pour des raisons de conformité afin de permettre l'application de régimes de rapports axés sur les risques (p. ex. pour les projets, les programmes et les bénéficiaires).
4. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient examiner les fonctions clés de gestion pour les paiements de transferts afin de promouvoir une uniformité accrue à travers les régions, incluant les structures organisationnelles, les classifications, les niveaux de capacité et les attributions de rôles.

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations, a accepté les recommandations contenues dans le rapport, et a élaboré un plan d'action afin d'y répondre. Le plan d'action a été intégré au présent rapport.

1. CONTEXTE

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (« AADNC » ou « le Ministère ») a prévu, dans le Plan de vérification fondé sur le risque de 2013-2014 à 2015-2016 du Ministère approuvé par le sous-ministre le 27 février 2013, une vérification du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions. Depuis 2010-2011, une vérification horizontale du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions est effectuée chaque année. La portée de ces vérifications varie chaque année selon une évaluation des risques réalisée durant la phase de planification de la vérification, et vise certains contrôles importants du Cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions du Ministère. Cette année, la vérification portait sur la conception, l'approbation et la mise en œuvre des cadres de contrôle de programmes et sur les exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires.

AADNC verse du financement aux Premières nations et à d'autres bénéficiaires sous forme de subventions et contributions (S et C) pour qu'ils assurent la prestation de programmes et de services, dans des domaines tels que l'éducation, la gestion des terres, le développement social et les infrastructures communautaires. Les dépenses totales du Ministère sous forme de S et C ont été de 6,4 milliards de dollars, 6,7 milliards de dollars et 6,5 milliards de dollars pour les exercices 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014, respectivement. En 2012-2013, 4,4 milliards de dollars des fonds de S et C ont été consacrés à des programmes d'éducation, de développement social et d'infrastructures axés sur les Premières nations. Le tableau suivant présente les dépenses en programmes de S et C par région pour l'exercice 2012-13 :

Tableau 1 : Dépenses totales par programme par région pour 2012-2013
(en millions de dollars)*

	NU	AT	QC	ON	MB	SK	AB	C.-B.	T.N.-O.	YU	AC	Total
Éducation	1	65	133	353	310	289	277	255	2	4	8	1 697
Éducation primaire et secondaire	1	48	110	268	263	229	233	203	2	2	8	1 367
Éducation postsecondaire		17	23	85	47	60	44	52		2		330
Développement social		121	150	285	357	254	315	185		25		1 692
Aide à la vie autonome		7	14	11	29	13	8	11		5		98
Violence familiale		3	4	6	3	3	10	4		1		34
Services à l'enfance et à la famille des Premières nations		38	67	131	131	80	137	58		8		650**
Aide au revenu		73	65	126	194	137	152	103		9		859
Réinvestissements dans les prestations nationales pour enfants				11		21	8	9		2		51
Infrastructure communautaire		43	82	244	206	144	141	156		10	13	1 039
Infrastructures et installations		27	33	90	89	42	48	69		3	13	414
Établissements d'enseignement		3	13	66	45	34	34	20				215
Logements		2	9	27	19	20	20	17		3		117
Énergies renouvelables et efficacité énergétique				1				1				2

Infrastructures d'approvisionnement en eau et traitement des eaux usées		11	27	60	53	48	39	49		4		291
Autres programmes de S et C d'AADNC	3	115	89	137	102	115	80	279	34	111	1 234	2 299
Total	4	344	454	1 019	975	802	813	875	36	150	1 255	6 727

¹Données tirées du SGISC en janvier 2014.

Les programmes de paiements de transfert sont administrés conformément à la Politique sur les paiements de transfert et à la Directive sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008. Dans la Politique sur les paiements de transfert, on s'attend à ce que des approches fondées sur les risques soient appliquées pour la création de programmes de paiements de transfert; la préparation de modalités et d'accords de financement; ainsi que la surveillance et la vérification des bénéficiaires. L'objectif de ces dernières consiste à assurer que : les programmes de paiements de transfert soient gérés de façon juste, transparente et responsable, en tenant compte des risques; et que les programmes soient bien centrés sur les citoyens et les bénéficiaires, et qu'ils soient conçus pour accomplir diverses priorités du gouvernement fédéral et résultats attendus.

Afin de répondre aux attentes énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert, le Secteur du dirigeant principal des finances (DPF) d'AADNC a créé le Centre d'expertise des paiements de transfert, qui a mis en place le cadre de contrôle de gestion (CCG) pour les S et C dans le but de permettre au Ministère de gérer et de surveiller efficacement ses programmes de S et C, et d'assurer la conformité à la Politique et à la Directive. À titre de responsable de la gestion globale des fonds de paiements de transfert, le DPF d'AADNC est le gardien du CCG.

Le CCG fixe les rôles et les responsabilités liés à l'octroi de S et C – en particulier dans le cadre de la gestion (conception et mise en œuvre) de programmes et de la gestion des paiements de transfert (activités des programmes avec les bénéficiaires). Ce CCG reflète les attentes du Ministère quant à la façon dont les S et C devraient être gérées dans les régions et à l'AC, et il comprend des contrôles groupés dans les quatre domaines suivants :

Conception et approbation de programmes : Ce sont les activités par lesquelles les gestionnaires de programme de l'AC et les cadres supérieurs du Ministère conçoivent et affinent un programme qui répond efficacement aux besoins constatés et obtiennent les approbations voulues du Cabinet et du Conseil du Trésor. Ce sont aussi les activités nécessaires à la mise en place de politiques, de procédures, de moyens de soutien, de systèmes de TI et de services de formation pour la mise en place nationale et la gestion permanente des programmes.

Suivi et rapports sur les programmes : Ce sont les activités et directives écrites par lesquelles on informe les gestionnaires de programme du rendement, des résultats financiers et des risques des programmes et s'assure qu'on réponde avec cohérence aux exigences de ceux-ci dans toutes les régions.

Élaboration d'ententes de financement : Ce sont les activités par lesquelles on s'assure que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent des fonds et que les ententes de financement sont élaborées à l'aide de modèles officiels choisis avec soin en fonction des capacités et des risques propres aux bénéficiaires.

Suivi et rapports sur les paiements de transfert : Ce sont les activités par lesquelles on gère efficacement les ententes de financement et s'assure que les données financières et sur le rendement sont reçues, que les modalités des ententes sont respectées et que les paiements se font en conséquence.

La vérification a porté sur des aspects de ces quatre domaines de contrôle étant donné que les cadres de contrôle de programmes sont assujettis aux processus de conception et d'approbation de programmes du Ministère, et qu'ils comprennent des contrôles se rapportant aux trois autres domaines (surveillance des programmes et établissement des rapports, élaboration d'ententes de financement fondées sur le risque et présentation de rapports des bénéficiaires fondés sur le risque et surveillance).

À l'appui de l'administration de ses programmes de S et C, AADNC recueille des rapports contenant des renseignements financiers et non financiers fournis par les bénéficiaires. Ces renseignements remplissent diverses fonctions, notamment ils aident :

- AADNC à mesurer les résultats atteints par ses programmes, ce qui lui permet de rendre compte de son rendement global au Parlement;
- les gestionnaires de programme d'AADNC à prendre des décisions de gestion de programme visant à optimiser la prestation des programmes;
- les agents régionaux d'AADNC à gérer les ententes avec les bénéficiaires en étant au fait du risque.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectifs de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer :

- i. la pertinence et l'efficacité des processus ministériels à l'appui de la conception et de l'approbation des cadres de contrôle des programmes fondés sur le risque;
- ii. la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle régissant et appuyant la collecte et l'utilisation des rapports des bénéficiaires.

2.2 Portée de la vérification

La portée de l'évaluation couvrait la période qui s'échelonne du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013 et prévoyait l'évaluation de ce qui suit :

- processus ministériels régissant la conception et l'approbation de cadres de contrôle de programmes, notamment la question de savoir si ces cadres tiennent compte des risques liés aux programmes et aux bénéficiaires, et s'ils sont conçus pour s'intégrer au

maximum avec les autres processus, outils et systèmes de paiement de transfert d'AADNC;

- processus ministériels de gestion de la conception, de l'approbation et de la rationalisation des exigences de préparation de rapports par les bénéficiaires, tout en faisant en sorte que les renseignements recueillis sont suffisants pour soutenir les obligations du Ministère en matière de gérance et de préparation de rapports de reddition de comptes;
- processus de collecte, d'examen et d'analyse des rapports des bénéficiaires pour un échantillon de trois programmes destinés aux Premières nations (programme d'immobilisations et d'entretien dans les réserves; programme de services à l'enfance et aux familles des Premières nations; Programmes d'éducation postsecondaire). Voir la présentation de la méthode de sélection de l'échantillon à la section 3.1;
- processus d'utilisation des renseignements recueillis lors de l'analyse des rapports des bénéficiaires dans la prise de décisions en fonction du risque, y compris des décisions se rapportant à : l'élaboration d'ententes futures et la définition de la nature de la relation avec le bénéficiaire; la prestation d'un soutien aux bénéficiaires autochtones; la surveillance de l'exécution des programmes à l'intention des Premières nations et du respect des obligations découlant des ententes; la modification à la hausse ou à la baisse des obligations futures en matière de reddition de comptes; et,
- structures de prestation régionale et niveaux de ressources humaines pour l'administration des programmes de subventions et contributions dans les régions du Sud d'AADNC.

3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été effectuée conformément aux exigences de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. La vérification a porté sur un nombre suffisant d'éléments probants pertinents pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de ses conclusions.

Voici les principales techniques de vérification utilisées :

- entrevues avec des représentants clés du Secteur du DPF qui occupent des fonctions liées au CCG pour les S et C;
- entrevues avec des représentants clés des programmes échantillonnés à l'AC et dans les bureaux régionaux choisis;
- examen de la documentation pertinente relative au CCG pour les S et C, aux cadres de contrôle des programmes et aux exigences de présentation de rapports imposées aux bénéficiaires;
- examen d'un échantillon de rapports de bénéficiaires dans trois régions;
- analyse des structures organisationnelles et des classifications de postes des sept régions du sud d'AADNC;
- analyse des données sur les dépenses et les rapports pour toutes les régions d'AADNC.

Aux fins de l'établissement d'une méthode d'échantillonnage répondant aux critères de vérification énoncés à l'annexe A, on a choisi un échantillon de programmes, de régions et de bénéficiaires. Voici les grandes lignes de la méthode utilisée pour choisir les échantillons dans chacune des trois catégories.

3.1 Choix des programmes à vérifier

La première étape de l'échantillonnage a été le choix des programmes qui feraient l'objet de la vérification. Les critères utilisés pour choisir les programmes à vérifier ont notamment été les suivants :

- taille (valeur en dollars) des programmes;
- caractère récent des initiatives de conception ou de refonte des programmes;
- couverture à l'échelle des secteurs de programmes.

En fonction de l'analyse précitée, l'objectif étant d'évaluer horizontalement les cadres de contrôle des programmes et les exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires, les programmes qui suivent ont été choisis pour la vérification sur le terrain, à l'AC et dans les régions :

- Programme d'infrastructure communautaire (domaine de l'immobilisation et programme d'entretien);
- Programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN); Programmes d'éducation postsecondaire (Programme de partenariats postsecondaires [PPP], Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire [PAENP]) et Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU)

3.2 Choix des régions pour les visites sur le terrain

La deuxième étape de l'échantillonnage a consisté à déterminer quels bureaux régionaux visiter. Les critères de sélection de ces bureaux étaient notamment les suivants :

- taille (valeur en dollars) des programmes sélectionnés (ci-dessus) financés par les bureaux régionaux;
- rétroaction obtenue à l'étape de planification auprès des personnes interrogées à l'AC et dans les régions.

En fonction de l'analyse précitée, l'objectif étant d'évaluer horizontalement les cadres de contrôle des programmes et les exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires, les programmes qui suivent ont été choisis pour la vérification sur le terrain :

- Ontario (du 10 au 14 janvier 2014);
- Colombie-Britannique (du 27 au 31 janvier 2014);
- Manitoba (du 10 au 13 février 2014).

Afin de comprendre en quoi toutes les régions travaillent à adapter leur structure organisationnelle et les rôles de leur personnel, l'équipe de vérification a choisi d'élargir la portée de ses entrevues au-delà des trois régions visitées pour inclure également des téléconférences avec les hauts fonctionnaires du ministère dans les régions de l'Alberta, de la

Saskatchewan et du Québec. En outre, la vérification a comporté des entrevues téléphoniques avec un certain nombre de fonctionnaires venant des collectivités des Premières nations, déterminées en consultation avec les bureaux régionaux.

4. CONCLUSION

La vérification a révélé que le Ministère n'adopte pas une approche horizontale dans la conception, l'approbation ou l'application de cadres de contrôle de programmes. Bien que les trois programmes examinés aient introduit certains éléments qui seraient attendus d'un cadre de contrôle de programmes, il y avait beaucoup de possibilités d'améliorer l'uniformité de la démarche dans l'ensemble des programmes de même que la rigueur de la mise en œuvre dans les régions.

La vérification conclut que le Ministère a réalisé des progrès dans la réduction des exigences de présentation de rapports par les programmes incluent dans la portée de la vérification, mais que les données recueillies auprès de ces derniers ne sont pas utilisées à leur plein potentiel. Aussi, une démarche fondée sur le risque est parfois utilisée pour centrer l'attention sur les éléments qui le nécessitent le plus, mais pas de façon constante (p. ex., présence limitée de rapports fondés sur le risque, d'examen de la conformité fondé sur le risque et des investissements fondés sur le risque dans le développement communautaire et la gestion des cas).

Bien que les régions adaptent chacune de façon proactive leur structure organisationnelle et leur attribution interne des rôles pour respecter les exigences changeantes concernant les programmes et les systèmes, elles évoluent indépendamment les unes des autres, ce qui rend difficile la mise en œuvre de cadres de contrôle de programmes et de systèmes coordonnés par l'AC. Par ailleurs, le fait que les régions investissent différemment dans leur personnel affecté à la prestation des programmes et à la gestion des ententes vient compliquer les choses, puisque cela entraîne une variation dans la mise en œuvre des programmes dans les régions.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À partir des éléments probants recueillis lors de l'examen de la documentation, des analyses et des entretiens réalisés, on a évalué chacun des critères de vérification et tiré des conclusions. Lorsqu'un écart important a été observé entre un critère de vérification et la pratique, le risque associé à cet écart a été évalué dans l'élaboration d'une conclusion et la formulation des recommandations correspondantes en vue d'apporter des améliorations.

5.1 *Conception des cadres de contrôle de programmes*

La vérification comprenait un examen des processus de conception et d'approbation utilisés par les trois programmes dont le cadre de contrôle a récemment fait l'objet de modifications. Ces programmes et les modifications apportées sont les suivants :

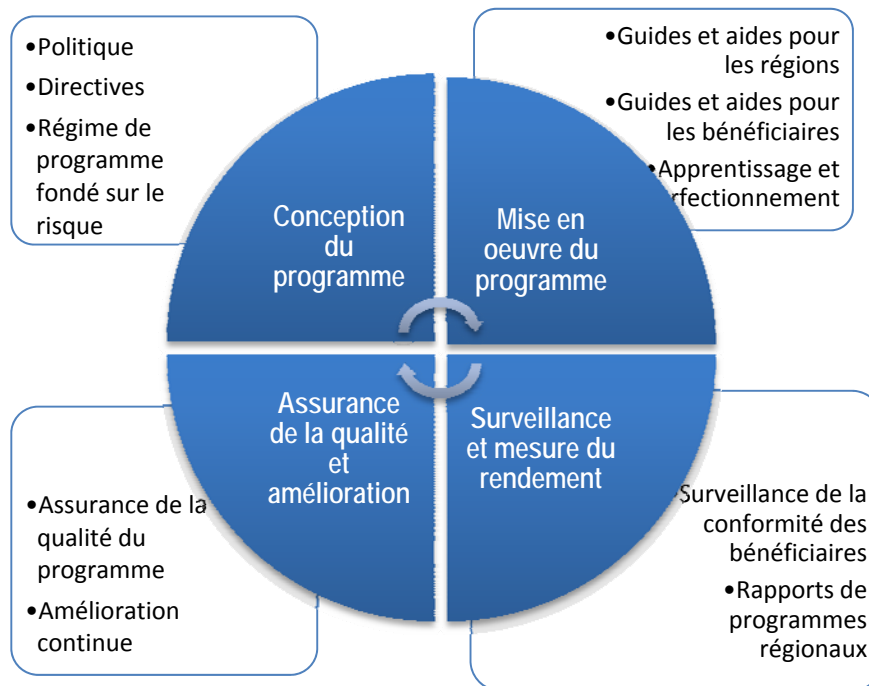
- *Le Programme d'infrastructure communautaire (IC)* a subi une modernisation de son cadre de contrôle en vue d'investissements de capitaux majeurs en 2009, adoptant un Plan d'investissement national dans l'infrastructure des Premières nations et introduisant le Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI) qui sert à automatiser des processus

administratifs et à améliorer le suivi du répertoire et de l'état des infrastructures des Premières nations. En 2013, on a entrepris d'actualiser le sous-programme d'IC qui finance les évaluations de l'état des infrastructures des Premières nations (évaluations du système de rapports sur la condition des biens [SRCB]).

- Le *Programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations* (SEFPN) est l'un des programmes sociaux financés par AADNC. En 2012-2013, le cadre de contrôle de tous les programmes sociaux a été modifié, et certaines exigences nationales ont été imposées aux SEFPN, notamment l'introduction d'un plan d'affaire annuel pour les SEFPN et d'ajustements au rapport annuel consolidé pour tous les organismes de soins à l'enfance et à la famille. Les SEFPN sont aussi en voie de lancer un nouveau système national de collecte de données des programmes (le système de gestion de l'information des SEFPN).
- Le *Programme de partenariats postsecondaires* (PPP), qui finance des établissements postsecondaires pour qu'ils conçoivent et donnent des cours de niveau universitaire et collégial adaptés aux étudiants autochtones et inuits, a été actualisé en vue d'une mise en œuvre en avril 2014. Les changements comprennent un processus simplifié de réception et d'évaluation des propositions, et une insistance sur la programmation dans les domaines où la demande en main-d'œuvre est élevée. De plus, de nouveaux mécanismes de reddition de comptes et un système d'information ont été instaurés en 2013-2014 pour le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) et pour le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU). Le Système d'information sur l'éducation comprend notamment une base de données pour la saisie des renseignements recueillis sur les étudiants autochtones qui reçoivent un financement pour poursuivre leurs études postsecondaires.

Pièce 1 – Éléments attendus d'un cadre de contrôle de programmes

Dans chaque cadre de contrôle de programmes, l'équipe de vérification s'attendait à trouver des exigences au niveau des politiques, des processus, des aides à la mise en œuvre à l'intention des régions et des bénéficiaires, des cadres décisionnels fondés sur le risque, des stratégies et des plans d'apprentissage et de perfectionnement, des processus de surveillance de la conformité des



bénéficiaires, des analyses et des rapports pour appuyer les décisions régionales concernant les programmes, et un régime d'assurance de la qualité et des activités d'amélioration continue

menées par le programme de l'AC. Un tableau montrant les éléments attendus d'un cadre de contrôle de programmes est présenté à la pièce 1.

Comme le montre le tableau 2, nous avons constaté que les trois programmes présentaient des lacunes importantes dans leur cadre de contrôle. Bien que les trois se soient dotés de politiques à l'échelle nationale qui sont assujetties à un examen et à une approbation de la haute direction, ils présentent généralement des lacunes dans la plupart des autres domaines. Infrastructure communautaire dispose d'un cadre de contrôle raisonnablement complet pour ses grands projets d'immobilisations et ses évaluations triennales des infrastructures dans les réserves (SRCB), mais il ne couvre pas adéquatement ses projets de fonctionnement et d'entretien et ses petits projets d'immobilisations. Le programme de SEFPN a introduit un outil de surveillance de la conformité; par contre, nous avons constaté qu'il n'avait pas été mis en place dans les régions que nous avons visitées. SEFPN finance également des examens des agences de SEFPN au trois ans dans le but de supporter une amélioration continue. Même si ces examens ont été complétés par des agences, nous n'avons pas constaté des exemples forts des résultats qui sont utilisés pour guider les décisions des programmes aux niveaux régionaux et aux niveaux des programmes d'AADNC.

Selon notre examen des processus de conception, de changement et d'approbation appliqués à chaque programme, et en fonction des échanges que nous avons eus avec des fonctionnaires du Ministère, nous avons déterminé que les processus et responsabilités liés à la réalisation de changements manquent de clarté. D'abord, la participation du Secteur du dirigeant principal des finances (DPF), du Secteur des opérations régionales (SOR) et d'autres fonctions ministérielles varie d'un programme à l'autre. Ensuite, un flou demeure quant à la personne responsable de soutenir la plupart des cadres de contrôle de programmes et en faire une analyse critique. Bien que le Centre d'expertise des paiements de transfert du Secteur du DPF dispose de compétences essentielles dans les domaines couverts par les directives se rattachant aux finances et aux ententes, il faut convenir que son expertise ne touche pas la conception et la mise en œuvre de programmes. De même, alors que la Direction de la planification et de l'intégration opérationnelles du SOR dispose d'une certaine capacité pour travailler avec les programmes lorsqu'il s'agit de réaliser des changements majeurs, il lui manque la capacité et la profondeur pour soutenir une mise en œuvre horizontale, et elle s'avère mal positionnée au sein

Tableau 2 : État des cadres de contrôle de programmes (CCP)

Élément d'un CCP	SEFPN	IC	EPS
Politique/Directive	Oui	Oui	Oui
Processus	Partiel	Partiel	Partiel
Régime de programme fondé sur le risque	Partiel	Non	Non
Guides de mise en œuvre/aides pour les régions	Non	Partiel	Non
Guides ou aides pour les bénéficiaires	Non	Non	Non
Apprentissage et perfectionnement	Non	Non	Non
Surveillance de la conformité des bénéficiaires	Non	Partiel	Non
Rapports de programmes régionaux	Non	Partiel	Non
Assurance de la qualité des programmes	Non	Non	Non
Amélioration continue	Partiel	Oui	Non

de l'organisation pour exercer une fonction d'analyse critique quant aux cadres de contrôle de programmes nouveaux ou améliorés.

Tous les gestionnaires régionaux et gestionnaires de programmes interrogés ont mentionné la nécessité de développer une approche commune au Ministère en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de cadres de contrôle de programmes. Cela comprend le fait d'avoir des éléments communs (c.-à-d. politiques, directives, processus, méthodes de financement, régimes de gestion des ententes fondés sur le risque, guides, outils, apprentissage, surveillance des programmes, conformité des bénéficiaires, assurance de la qualité et amélioration continue, etc.), une présentation et une exploitation uniformisées, des plateformes de communication communes pour la diffusion auprès des régions et des Premières nations, ainsi qu'un cycle annuel constant de mise en œuvre des changements dans les régions et les Premières nations. La vérification montre que, en l'absence d'une approche ministérielle claire, les programmes sont principalement concentrés sur l'élaboration de politiques et de règles, en apportant un support limité aux régions et aux Premières nations lorsqu'ils mettent en œuvre les programmes. Certaines régions ont développé des processus et des guides solides, mais il n'y a aucune incohérence dans l'approche des régions visitées pour ce qui est des programmes visés par la portée de notre vérification.

En examinant les processus de conception des programmes et lors des entrevues, nous avons remarqué que, bien que la façon de faire classique pour les programmes soit d'investir le gros des budgets salariaux en expertise d'élaboration de politiques, certains commencent à augmenter leur expertise en mise en œuvre de programmes. Cependant, tous les programmes examinés dans notre vérification bénéficieraient d'un transfert de ressources vers une expertise concrète en mise en œuvre et d'une utilisation optimisée de l'expertise régionale pour ce qui est de la conception de processus pratiques, de guides, d'outils et de documents de formation à l'appui de la conception et de la mise en œuvre de programmes.

5.2 Structures de prestation régionale et rôles du personnel

Notre vérification a révélé que les régions adaptent leurs structures de prestation et affectations internes du personnel en fonction des cadres de contrôle de programmes, des systèmes et des processus de gestion des paiements de transfert changeants instaurés par l'AC. Pour comprendre en quoi les régions adaptent leurs structures de prestation et affectations du personnel, nous avons élargi la portée de nos entrevues au-delà des trois régions visitées pour également inclure des téléconférences avec des hauts fonctionnaires dans les régions de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Québec.

Nous avons constaté que les régions adaptent leur modèle de prestation de différentes façons, mais la plupart d'entre elles transfèrent des responsabilités habituellement assumées par des agents des services de financement (ASF) vers d'autres employés affectés à l'administration des ententes et des programmes (c.-à-d., élaboration d'ententes, gestion des budgets et des calendriers de paiement des bénéficiaires, saisie des rapports des bénéficiaires dans les systèmes, évaluation des rapports des bénéficiaires pour déterminer si les exigences minimales du programme sont respectées, surveillance de la conformité des bénéficiaires). Dans la plupart des régions, les ASF demeurent le premier lien de communication avec les Premières nations, et sont chargés de réaliser l'évaluation générale des bénéficiaires, de travailler avec les

collectivités en crise, de travailler avec les bénéficiaires à élaborer des plans de redressement en cas de manquement, et de faire le suivi auprès des bénéficiaires lorsque les rapports sont en retard. Dans certaines régions, les ASF continuent d'assumer certaines responsabilités de gestion des ententes et des programmes (p. ex. SEF au Manitoba, petits projets d'immobilisations en Ontario, programmes de développement des capacités au Québec, évaluation de rapports de programmes sélectionnés dans certaines régions, etc.).

La mesure dans laquelle les régions ont mis sur pied des unités fonctionnelles et créé des postes pour les tâches d'administration des ententes et des programmes semble être liée en partie à leur taille relative, les petites régions disposant de moins de postes de gestion et de haute direction au sein desquels manœuvrer (c'est-à-dire que le maintien d'une étendue convenable de responsabilité pour les gestionnaires et les directeurs a des répercussions sur la conception organisationnelle). L'annexe E présente une analyse de la position des six types d'employés régionaux dans leur région respective.

La vérification a aussi révélé que les différences dans les structures de prestation régionales et les rôles du personnel complexifient la mise en œuvre des cadres de contrôle de programmes, des nouveaux systèmes, des changements à la reddition de comptes et des modifications aux processus de paiement de transfert (p. ex. activités de conformité, plans de réinvestissement de l'excédent budgétaire d'ententes forfaitaires pour les bénéficiaires, etc.). Nous avons constaté que les gestionnaires de programmes de l'AC et les autres employés de l'AC ne savent pas toujours clairement qui consulter ou informer dans les régions lorsqu'il s'agit de changements et de problèmes courants de mise en œuvre, et vont ainsi souvent présenter de l'information aux gestionnaires de programmes régionaux alors que ce sont les ASF, les chefs d'unités de données ou les employés de la gestion des paiements de transfert qui devraient être consultés ou recevoir de l'information. Nous avons en outre constaté que les catégories de classification des postes (p. ex. FI/AS/CR) et que les niveaux de classification (p. ex. AS-05/AS-02) varient d'une région à l'autre pour certains rôles, ce qui complique, pour les programmes et le Secteur du DPF, la tâche d'évaluation du degré de conseils, de formation et de surveillance dont ont besoin les employés régionaux (voir le tableau 4 plus loin dans la présente section).

Pour mieux comprendre la capacité des régions à mettre en œuvre des cadres de contrôle de programmes, nous avons analysé la conception organisationnelle, les niveaux de dotation¹ et l'attribution des rôles de chaque région en ciblant trois secteurs de programmes² : programmes sociaux; programmes éducatifs; programmes d'infrastructure. Pour les besoins de notre analyse, nous avons groupé les employés en six catégories (agents de programme, agents des services de financement, autres employés chargés de la gestion des paiements de transfert, commis à la saisie de données, agents de développement communautaire et agents de

¹L'analyse des niveaux de dotation est fondée sur les postes approuvés inscrits dans le système de gestion des ressources humaines ministériel au moment de sa consultation le 5 février 2014 et a été validé avec les régions.

²Bien que la vérification n'ait porté que sur le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations au sein du groupe des programmes sociaux, nous avons étendu la portée de notre analyse à tous les programmes sociaux étant donné que la plupart des employés régionaux affectés aux programmes sociaux assument des responsabilités s'appliquant à tous les programmes sociaux (c'est-à-dire que nous ne pouvions pas isoler des données pour les seuls programmes des SEFPN). C'est également pourquoi nous avons étendu la portée de notre analyse à tous les programmes éducatifs, et non pas seulement aux programmes d'éducation postsecondaire.

conformité) d'après les fonctions qu'ils assument. Ces fonctions ne correspondent pas nécessairement à un titre de poste ou à une unité organisationnelle portant un titre semblable. Par exemple, les postes dans les directions de l'éducation qui sont consacrés à la saisie de données ou à la conformité sont inclus dans les catégories « commis à la saisie des données » et « agents de conformité », alors que les analystes de programmes, les agents de programme, les gestionnaires, les directeurs et le personnel administratif dans les directions de l'éducation sont inclus dans la catégorie « éducation ». Il fallait faire cette distinction parce que la conception organisationnelle et l'attribution des responsabilités diffèrent d'une région à l'autre.

Tableau 3 : Comparaison du niveau de dotation régional pour certaines fonctions de gestion des paiements de transfert^{*}**

	AT	QC	ON	MB	SK	AB	C.-B.
Services de financement (ASF, gestionnaires et directeurs)	10,5	11	25	26	24,5	22,5	28
Gestion des paiements de transfert (Détails dans le tableau 4)	5	10	13	12	11	10	11
Saisie des données	0	2	15	4	17	6	10
Développement communautaire	0	0	0	0	0	0	8
Conformité	3	3	7	6	0	1	6
Gestion des programmes (Détails dans le tableau 5)							
Infrastructure	5	12	45	20	21,5	20,5	38
Éducation	7	8	10	7,5	4	14	5
Sociaux	11	8	9	6,5	10	23	15
Total	41,5	54	124	82	88	97	121

^{***} Les données utilisées dans notre analyse sont tirées du système d'information des RH d'AADNC, compilées d'après les résultats de notre vérification et validées avec l'information provenant des fonctionnaires régionaux. Si un directeur assume des responsabilités autant en services de financement que dans les programmes, son poste est réparti à parts égales entre les deux groupes.

Le tableau 3 compare le niveau de dotation de chacune des fonctions de gestion des programmes et des ententes et montre que certaines régions consacrent plus de ressources à certaines fonctions que d'autres. En tenant compte que le personnel en charge de la gestion régionale du programme ayant la responsabilité de soutenir les programmes d'éducatifs et les programmes sociaux sont généralement assignés à plusieurs programmes, nous sommes incapables de diviser nos données au-delà du groupe de programmes (p. ex. les schémas présentés dans le tableau pour l'«Éducation» et «Sociaux» incluent les ressources dédiées à tous les programmes en éducation et à tous les programmes sociaux.)

Le tableau 4 ci-dessous montre les classifications et niveaux de postes des employés affectés à la gestion et à l'administration des paiements de transfert qui assument des tâches de gestion des ententes comme l'élaboration d'ententes, la gestion du budget et les examens de la qualité. Il est intéressant de constater que la région de l'Alberta fait appel à des spécialistes financiers pour appuyer les aspects financiers de l'élaboration et de la gestion des ententes, alors que les autres régions emploient des professionnels de l'administration et des employés de bureau pour ces fonctions. De plus, certaines régions recourent davantage aux postes de haut niveau (p. ex., Québec et Saskatchewan).

Tableau 4 : Niveau et classification des ressources pour le personnel affecté aux paiements de transfert****

	AT	QC	ON	MB	SK	AB	C.-B.
Classification des postes affectés aux finances et à la vérification						1,5 FI-03 0,5 FI-02 6 FI-01	
Classification des postes affectés à l'administration des programmes	1 PM-06	1 PM-06 3 PM-05	1 PM-06 2 PM-02	1 PM-06	3 PM-06 5 PM-05		1 PM-04
Classification des postes administratifs et des employés de bureau	3 AS-03 1 CR-04	1 AS-03 1 AS-02 4 CR-04	3 AS-03 1 AS-02 4 AS-01 2 CR-04	2 AS-03 2 AS-02 2 AS-01 5 CR-04	1 AS-04 2 AS-02	2 CR-05	1 AS-05 2 AS-04 1 AS-03 5 AS-02 1 CR-04
Total	5	10	13	12	11	10	11

**** Pour les besoins de notre analyse, le personnel affecté à la gestion des paiements de transfert comprend les personnes assumant des responsabilités comme l'élaboration d'ententes, la gestion de la trésorerie et l'administration des rajustements budgétaires. Sont exclus les agents de conformité, les commis à la saisie de données, les agents de programme, les agents des services de financement et les agents de développement communautaire. Les données sur les postes sont tirées du système d'information des RH d'AADNC et sont compilées d'après les résultats des consultations avec des fonctionnaires régionaux.

Compte tenu du profil démographique des bénéficiaires qui varie d'un bureau régional à l'autre, nous avons évalué la capacité régionale en fonction des trois autres facteurs suivants : le budget de programmes de S et C administré par la région³; le nombre de Premières nations⁴ et de conseils tribaux avec lesquels la région administre des ententes de financement; la proportion de bénéficiaires (Premières nations et conseils tribaux) dans la région qui ne se conforment pas à leur entente et qui sont en train d'appliquer des mesures correctrices. Cette analyse, qui peut être consultée à l'annexe C, a en outre fait ressortir d'autres écarts dans les niveaux de capacité des régions.

5.3 Mise en œuvre des cadres de contrôle de programmes dans les régions

La section 5.1 présente nos conclusions à l'égard de la conception des cadres de contrôle de programmes nouveaux ou modifiés et fait ressortir qu'il manque à ces cadres des éléments servant à soutenir la mise en œuvre à l'échelle régionale et communautaire des programmes. À la section 5.2, nous avons présenté notre analyse et nos conclusions quant aux structures régionales de prestation et à la façon dont elles varient considérablement d'une région à l'autre. Dans la section qui suit, il sera question de l'incidence de ces conclusions sur l'efficacité de la mise en œuvre des cadres de contrôle de programmes et de leur interaction.

D'une façon générale, nous avons constaté que les régions ont adopté différentes approches pour mettre en œuvre les trois programmes examinés dans la portée de la vérification. Étant donné que les programmes des SEFPN respectent les normes et modèles provinciaux, des

³Seul le financement des programmes sociaux, éducatifs et infrastructurels a été pris en considération en raison de la portée de notre vérification limitée à ces trois secteurs.

⁴Notre analyse ne tient pas compte des Premières nations qui exercent leur autonomie gouvernementale, en raison du fardeau beaucoup moindre que représente l'administration de ces ententes pour les bureaux régionaux par rapport aux autres bénéficiaires autochtones.

comparaisons entre les régions ne seraient pas pertinentes. Nous avons donc concentré notre analyse comparative sur les programmes d'IC et d'éducation postsecondaire, qui ne cherchent pas à reproduire les modèles provinciaux, ce qui autorise une comparaison pertinente entre les régions.

5.3.1 Mise en œuvre du cadre de contrôle des programmes d'infrastructure

Les programmes d'infrastructure sont gérés selon quatre grands domaines de programme : grands projets d'immobilisations (nouvelles infrastructures ou améliorations évaluées à 1,5 million de dollars ou plus); petits projets d'immobilisations (nouvelles infrastructures ou améliorations évaluées à moins de 1,5 million de dollars); budget de fonctionnement et d'entretien pour l'entretien des infrastructures; évaluations triennales de l'état des infrastructures (appelées Système de rapports sur la condition des biens par AADNC). Dans les trois régions visitées (Ontario, Manitoba et Colombie-Britannique), nous avons constaté que les grands projets d'immobilisations (de 1,5 à 10 millions de dollars) et les évaluations triennales de l'état des biens étaient gérés selon les protocoles nationaux d'AADNC. La façon de faire des régions pour ce qui est des programmes de petits projets d'immobilisations varie considérablement d'une région à l'autre, dans la mesure où une région assure une surveillance rigoureuse, alors que l'autre fournit un financement fondé sur une formule à toutes les collectivités tout en surveillant relativement peu les projets et leur achèvement.

Deux des régions visitées assurent une surveillance complète de tous les petits projets d'immobilisations financés (de 100 \$ à 1,5 million de dollars) pour s'assurer que les fonds ont été utilisés aux fins prévues, sans que soit envisagée la possibilité d'en faire moins lorsque le bénéficiaire démontre des antécédents de projets exécutés dans le respect des délais et des budgets prévus. En revanche, une région effectuait une surveillance insuffisante des petits projets d'immobilisations au moment de la vérification, sans tenir compte, ou presque, du risque associé au bénéficiaire ou au projet, ou des antécédents du bénéficiaire. En consultation avec le programme de l'AC, cette même région comptait passer d'une approche fondée sur une formule à une méthode axée sur une proposition en 2014-2015. Nos discussions avec le programme de l'AC, le personnel régional et les représentants des Premières nations suggèrent que la prise en considération des conséquences sur les Premières nations de cette nouvelle façon de faire aurait pu être améliorée. En effet, on avait demandé aux Premières nations en janvier 2014 de soumettre à l'étude du Ministère une proposition d'une page pour chaque projet éventuel de leur plan quinquennal d'investissement en infrastructures.

D'après nos entrevues avec les agents de programme et gestionnaires, ainsi que notre examen d'une sélection de dossiers de projets d'infrastructure, nous avons conclu que des philosophies légèrement différentes avaient évolué dans les régions au sujet du rôle du Ministère en matière d'infrastructure, et que parfois, des philosophies différentes existaient au sein d'une même région. Dans certains cas, les agents des immobilisations d'AADNC croient qu'ils doivent surveiller la mise en œuvre des projets pour s'assurer que les fonds des bénéficiaires sont dépensés conformément aux ententes conclues avec AADNC, alors que d'autres craignent qu'une surveillance puisse gêner la responsabilité de la Première nation à l'égard de la gestion de ses propres projets.

Le tableau 5 ci-dessous présente la répartition des postes dans les régions et montre que certaines régions investissent davantage en ingénierie et en expertise technique, alors que d'autres investissent surtout en gestion de projet et en capacité administrative.

Tableau 5 : Niveau et classification des ressources pour les gestionnaires et le personnel affecté à l'infrastructure ****

	AT	QC	ON	MB	SK	AB	C.-B.
Classifications des cadres de direction			2 employés 1 EX-01 1 ENG-06	1 employé 1 ENG-06	0,25 employé 0,25 EX-01	0,5 employé 0,5 EX-01	1 employé 1 ENG-06
	4 employés	5 employés	16 employés	6 employés	10 employés	11 employés	22 employés
Classifications des postes en ingénierie et des postes techniques	1 ENG-05 3 ENG-04	1 EG-05 1 EG-03 1 ENG-04 2 ENG-03	2 EG-07 2 EG-06 2 ENG-05 9 ENG-04 1 ENG-02	1 ENG-05 5 ENG-04	4 EG-06 1 EG-04 1 ENG-05 3 ENG-04 1 ENG-03	5EG-06 1 ENG-06 5 ENG-04	1 EG-06 4 EG-04 1 EG-03 1 ENG-05 12 ENG-04 1ENG-03 1 PC-03 1 PC-02
Classifications des postes en gestion de programmes		5 employés 1 PM-06 1 PM-05 2 PM-04 1 PM-02	25 employés 2 PM-06 6 PM-05 13 PM-04 1 PM-03 3 PM-02	7 employés 1 PM-06 6 PM-04	8 employés 1 PM-06 7 PM-04	6 employés 3 PM-06 1 PM-05 2 PM-04	12 employés 1 PM-06 2 PM-05 7 PM-04 2 PM-03
Classifications des postes administratifs et des employés de bureau	1 employé 1 AS-03	2 employés 1 AS-02 1 CR-04	2 employés 1 AS-01 1 CR-04	6 employés 1 AS-03 2 AS-02 2 CR-04 1 CR-03	3,25 employés 1 AS-01 2,25 CR-04	3 employés 3 AS-02	3 employés 1 AS-01 1 CR-05 1 CR-04
Total	5	12	45	20	21,5	20,5	38

**** Les données sur les postes sont tirées du système d'information des RH d'AADNC et sont compilées d'après les résultats des consultations avec des fonctionnaires régionaux.

Les différentes philosophies et façons de faire quant à la prestation des services d'une région à l'autre rendent d'autant plus nécessaire la mise en place de processus, d'outils et de formation nationaux qui feraient en sorte que les Premières nations reçoivent des services et disposent de possibilités comparables. Bien que la capacité de préparer et d'instaurer ces éléments du cadre de contrôle majeur des grands programmes d'immobilisations soit la plus forte dans les régions, il n'en faudrait pas moins une coordination et un soutien rigoureux de la part du programme de l'AC. Une des régions visitées a comblé de nombreuses lacunes du cadre de contrôle en élaborant ses propres processus et guides pour les agents des immobilisations d'AADNC et les gestionnaires de projets des bénéficiaires.

Les régions visitées ont toutes calculé le niveau de financement pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures d'après le nombre et le type d'infrastructures présentes dans

chaque collectivité et en fonction des calendriers de coûts d'entretien. Bien qu'il y ait une constance à l'échelle nationale dans les méthodes de financement, il n'y a que peu ou pas de directives ou d'instructions à cette échelle sur la façon de gérer la mise en œuvre de cette composante de programme. Ainsi, aucune des régions visitées n'a instauré de surveillance fondée sur le risque de l'utilisation des fonds de fonctionnement et d'entretien pour l'entretien des principales infrastructures. Nous nous attendions à trouver des pratiques axées sur les bénéficiaires présentant des antécédents d'infrastructures se dégradant beaucoup plus rapidement que la courbe normale de dépréciation, et ciblant moins les bénéficiaires ayant démontré qu'ils entretiennent leurs infrastructures. Nous n'avons trouvé aucune preuve d'une approche fondée sur le risque en ce qui concerne le financement des bénéficiaires ou la surveillance de l'utilisation du budget de fonctionnement et d'entretien par les bénéficiaires.

5.3.2 Mise en œuvre du cadre de contrôle des programmes d'éducation postsecondaire

Le financement des programmes d'éducation postsecondaires est offert aux établissements postsecondaires par l'intermédiaire du Programme de partenariats postsecondaires (PPP) et aux étudiants des collectivités autochtones par l'intermédiaire du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) et du Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU).

La vérification a révélé que des protocoles nationaux sont en cours de mise en œuvre pour l'exercice 2014-2015, protocoles qui visent à guider les décisions d'allocation du financement en vertu du PPP offert aux établissements, et que la prestation des programmes axés sur les étudiants est laissée largement entre les mains des régions. Le PPP fait actuellement l'objet d'une rationalisation par laquelle les investissements fédéraux seront concentrés sur la création et l'actualisation de cours dans les disciplines qui sont les plus susceptibles d'améliorer la participation des finissants au marché du travail. Dès 2014, le PPP est aussi en voie de passer à un processus national simplifié d'inscriptions en offrant deux dates annuelles fixes de soumission des propositions, soit le 31 mars et le 30 avril. Nous croyons que ces changements aideront à mieux aligner les investissements sur les secteurs prioritaires pour le gouvernement et à favoriser l'uniformité et l'efficacité dans les régions. Nonobstant ces améliorations, nous avons constaté que la mise en œuvre de cette nouvelle approche a été faite à la hâte, ne laissant aux bureaux régionaux et aux établissements que trois mois pour réagir et se préparer en vue de la nouvelle orientation. Cet exemple démontre l'importance d'un cycle annuel clair de mise en œuvre des changements majeurs aux programmes, et que celui-ci soit réalisé de façon constante et laissant suffisamment de temps pour cerner les risques et les difficultés des régions et bénéficiaires et y faire face.

La vérification montre que le PAENP et le PPECU, qui s'adressent aux étudiants, sont administrés par les Premières nations et les conseils tribaux et qu'ils sont peu assujettis à des cadres de contrôle nationaux ou régionaux. Le programme d'Éducation de l'AC a élaboré des protocoles nationaux d'admissibilité des étudiants et des dépenses. Cependant, il n'y a pas de lignes directrices ou de protocoles nationaux en place pour guider les régions dans la surveillance fondée sur le risque des ententes, l'offre aux Premières nations d'un soutien dans l'administration de leurs programmes ou la gestion de l'excédent budgétaire. Par ailleurs notre

examen des quelques protocoles nationaux en place nous a permis de constater qu'ils ne sont pas cohérents avec les priorités gouvernementales consistant à favoriser la formation professionnelle, puisqu'ils empêchent les étudiants ayant déjà obtenu un diplôme universitaire de suivre un programme collégial qui améliorerait ses chances de décrocher un emploi. Par exemple, un étudiant qui a obtenu un diplôme universitaire avec l'aide du programme ne serait pas admissible à recevoir du financement pour un programme collégial, mais le serait pour un programme de maîtrise.

Nous avons également observé que les régions ne pratiquent aucune surveillance du financement postsecondaire et qu'il n'existe pas de lignes directrices nationales quant à la gestion de l'excédent dont disposent les bénéficiaires. Nous avons constaté dans une région visitée une pratique exemplaire selon laquelle les bénéficiaires qui n'ont pas dépensé la totalité de leur allocation durant l'année précédente doivent soumettre une proposition montrant qu'ils comptent assez d'étudiants pour utiliser leur allocation au complet pendant l'exercice en cours. S'ils ne sont pas en mesure de le démontrer, leur financement est limité au plus élevé des montants entre celui qu'ils ont dépensé l'année précédente et celui qu'ils ont démontré pouvoir dépenser dans leur proposition. Tout financement non réclamé par ces bénéficiaires est mis à la disposition des autres Premières nations de la région au moyen d'un appel de propositions.

L'absence d'un cadre de contrôle national et de lignes directrices actuelles pour le PAENP et le PPECU a amené les régions à concevoir leur propre façon de gérer les programmes et a conduit à un manque d'homogénéité dans les régions. À l'instar des programmes d'infrastructure, il s'avère que les employés régionaux ont développé des points de vue différents quant à la façon dont devrait être administré le financement de l'éducation postsecondaire. Certains employés régionaux considèrent qu'il est approprié de reconduire un financement à la même hauteur même si la Première nation se trouve régulièrement en situation d'excédent, alors que d'autres se font un devoir de veiller à ce que les Premières nations consacrent le financement annuel de l'éducation postsecondaire à des programmes d'études postsecondaires. Le PAENP et le PPECU n'ont fait l'objet d'aucune vérification de la conformité, les régions incluent dans cette vérification faisant valoir un manque de ressources ou un transfert des ressources affectées à la conformité vers d'autres programmes.

Les conclusions au sujet de la mise en œuvre des cadres de contrôle du PAENP et du PPECU et des différentes philosophies du personnel des régions renforcent l'importance de processus nationaux d'allocation de fonds aux programmes; de la réalisation d'examen de la conformité axés sur le risque; du soutien offert aux Premières nations pour l'administration des programmes et la gestion de l'excédent des programmes; d'une formation et de l'élaboration de lignes directrices nationales à l'intention du personnel régional qui administre ces programmes.

5.4 Collecte et utilisation des rapports des bénéficiaires

En plus de la conception et de l'approbation des exigences de reddition de comptes nouvelles ou modifiées, dont il a été question à la section 5.1 dans le cadre de notre évaluation de la conception et de l'approbation des cadres de contrôle de programmes, la vérification a porté sur les contrôles du Ministère concernant la collecte et l'utilisation des rapports des bénéficiaires. À cette fin, nous avons procédé à un contrôle d'échantillons dans trois régions pour examiner si le

personnel régional utilise bel et bien les rapports des bénéficiaires dans les processus décisionnels au niveau des bénéficiaires. Nous avons aussi examiné la question du point de vue des gestionnaires de programmes de l'AC et des régions pour déterminer s'ils aident le personnel régional dans les processus, la formation et les systèmes nécessaires afin de permettre une utilisation efficace et efficiente des rapports.

Nous avons constaté que le Ministère travaille activement, depuis les trois derniers exercices, à évaluer les besoins en collecte de données auprès des bénéficiaires et à introduire de nouveaux systèmes d'information sur les programmes (Capital intégré de gestion des immobilisations [SIGI], Système d'information sur l'éducation [SIE] et Système de gestion de l'information (SGI) de SEFPN) pour simplifier la collecte et le traitement des données provenant des bénéficiaires. Les renseignements obtenus des représentants du Ministère nous permettent de croire que le nombre d'instruments de collecte de données recueillies par AADNC a été réduit considérablement pour les trois secteurs de programme en question par suite d'un engagement du gouvernement du Canada à réduire le fardeau que constitue la production de rapports pour les bénéficiaires.

Le tableau 6 montre que le nombre de rapports distincts exigés des bénéficiaires, à tous les intervalles de rapports, a été réduit des deux tiers environ entre 2011-2012 et 2014-2015. Il est à noter, toutefois, que certains rapports exigés antérieurement ont été fusionnés au cours de la période en question. Il se peut donc que la réduction du nombre de rapports soit plus élevée que la réduction du nombre de points de données recueillis. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir une analyse du nombre de points de données recueillis d'une année à l'autre.

Au moment de notre vérification, deux de ces systèmes étaient en cours de mise en œuvre et de débogage de leur module de collecte de données (SIE et SGI SEFPN), et n'avaient pas encore mis en œuvre les fonctions d'analyse avancée des données et de rapports. Les modules de collecte de données du troisième système, le SIGI, avaient été mis en œuvre intégralement dans toutes les régions visitées, et certains rapports générés par le système pouvant aider à la gestion des ententes avec les bénéficiaires étaient accessibles. Notre examen d'un échantillon de rapports dans chaque région et nos discussions avec des responsables des programmes dans les régions et à l'AC révèlent que tous les systèmes donnent lieu à une amélioration marquée de l'intégralité et de l'exactitude des données recueillies auprès des bénéficiaires et saisies dans les systèmes. Cet accent mis sur l'intégralité et l'exactitude des données s'est traduit par une demande accrue à l'égard de nombreuses Premières nations n'ayant peut-être pas présenté de rapports complets ou exacts au cours des années antérieures.

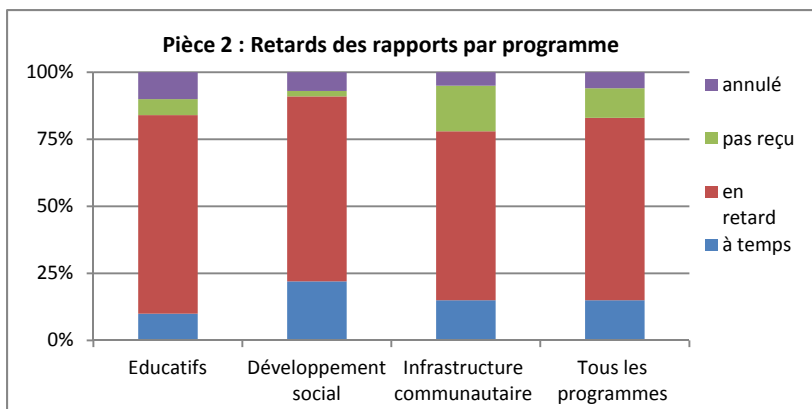
Tableau 6 : Réduction des rapports des bénéficiaires entre 2011-2012 et 2014-2015**

Catégorie des programmes	Nombre de rapports distincts exigés des bénéficiaires			
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Sociaux	42	23	20	10
Éducation	26	17	13	9
Infrastructure communautaire	15	17	17	5

**Données tirées du SGISC en janvier 2014.

Notre examen de la documentation et nos entretiens avec le personnel responsable des programmes dans les régions et à l'AC nous ont permis de constater que les systèmes d'information sur les programmes sont plus axés sur la collecte de renseignements sur le rendement pour les programmes de l'AC que sur la conception de rapports à l'intention du personnel des régions affectés à la prestation des programmes (p.ex. il y a quelques rapports standards pour les gestionnaires des programmes, les conseillers des programmes et les destinataires des programmes, qui ont pour but de soutenir une gestion continue du programme). Nous avons relevé dans tous les programmes des possibilités de tirer parti des systèmes d'information et des données des bénéficiaires pour améliorer la prise de décisions axée sur le risque au sujet des diverses méthodes de gestion des ententes. Par exemple, le SIGI comporte un suivi des infrastructures situées dans chaque collectivité et des résultats des inspections triennales des infrastructures; il serait possible d'utiliser ces renseignements ensemble pour évaluer si les infrastructures d'une collectivité donnée se déprécient au rythme attendu et pour étayer les décisions de gestion et d'investissement et la surveillance axée sur le risque. Autre exemple, le module postsecondaire du SIE comprend une collecte de renseignements transactionnels qui pourrait servir à exécuter des scripts automatisés servant à relever des anomalies éventuelles (p. ex. un étudiant recevant du financement de deux sources, des collectivités autochtones dont le niveau de financement par étudiant n'est pas constant, des Premières nations qui ne communiquent pas suffisamment de données transactionnelles pour justifier tout leur financement, etc).

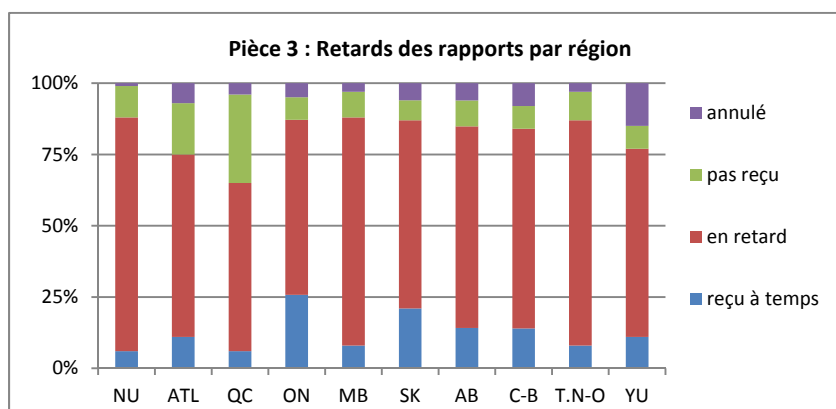
Notre travail sur le terrain dans les régions a fait ressortir que les ASF et les commis à la saisie de données d'AADNC consacrent beaucoup de temps au suivi auprès des bénéficiaires à propos de rapports en retard. Nous avons extrait des renseignements dans le Système de gestion de l'information sur les



subventions et contributions (SGISC) d'AADNC sur tous les rapports soumis par les bénéficiaires en 2012-2013. Nous avons constaté qu'à peine 17 p. 100 des rapports à AADNC pour 2012-2013 ont été reçus à temps, que 68 p. 100 ont été reçus en retard, que 9 p. 100 n'avaient toujours pas été reçus au 1^{er} février 2014 et que 7 p. 100 avaient été annulés et jugés impossibles à recevoir. Comme le montre la pièce 2, ces résultats varient à peine pour les trois catégories de programmes analysées.

Nous avons aussi évalué les rapports aux régions pour déterminer le degré de succès des régions pour ce qui est d'obtenir les rapports à temps. La pièce 3 montre que bien que certaines régions connaissent des résultats légèrement meilleurs que d'autres, le retard et l'annulation de rapports constituent des problèmes dans l'ensemble du pays.

Nous avons procédé à des analyses supplémentaires des tendances et des corrélations pour déterminer s'il y a plus ou moins de rapports en retard selon la note obtenue par un bénéficiaire à l'évaluation générale, le résultat selon l'indice de bien-être de la collectivité et la taille de la population, mais n'avons relevé aucune corrélation étroite entre ces facteurs.



Ce taux élevé de rapports annulés ou non reçus, combiné avec les observations faites lors de nos contrôles selon lesquelles le personnel des bureaux régionaux n'utilise pas de façon uniforme les données des rapports pour prendre des décisions fondées sur le risque, fait ressortir l'importance de réévaluer si la quantité et le type de renseignements à recueillir sont vraiment nécessaires. Au moment d'écrire ce rapport, le Ministère était à mettre en œuvre des instruments de collecte de données (ICD) simplifiés afin de réduire le nombre de rapports exigés des Premières nations (voir le tableau 6 ci-dessus).

5.5 Observations et recommandations horizontales

D'après nos constatations et analyses présentées aux sous-sections 5.1 à 5.4, nous concluons qu'il existe cinq difficultés ou obstacles systémiques à éliminer dans le but d'améliorer l'efficacité des cadres de contrôle de programmes :

- les exigences et processus régissant la conception et l'approbation des cadres de contrôle de programmes ne sont pas clairs;
- les cadres de contrôle de programmes incluent peu de régimes de gestion et de reddition de comptes fondé sur le risque;
- les rapports des bénéficiaires ne font pas la distinction entre les renseignements demandés pour la mesure du rendement et ceux demandés pour l'administration des ententes avec les bénéficiaires;
- des lacunes dans les processus de gouvernance pour les nouveaux systèmes d'information mènent à des difficultés de mise en œuvre qui auraient pu être évitées;
- des incohérences dans les modèles de prestation et niveaux de capacité régionaux donnent lieu à une mise en œuvre inégale des cadres de contrôle de programmes.

5.5.1 Élaboration et approbation des cadres de contrôle de programmes

Nous nous attendions à ce que la vérification nous amène à trouver des processus ministériels et des structures de gouvernance clairs qui soutiennent la conception et l'approbation de cadres de contrôle de programmes fondés sur le risque. Nous nous attendions aussi à constater :

- i. que les cadres de contrôle de programmes contiennent des éléments constants d'un programme à l'autre;
- ii. qu'il n'y ait pas d'ambiguïté quant aux changements aux cadres de contrôle de programmes qui nécessitent l'approbation extérieure du secteur du programme;

- iii. qu'un soutien adéquat soit mis à la disposition des responsables de programmes qui travaillent à élaborer un cadre de contrôle;
- iv. que des fonctions d'analyse critique appropriées soient en place pour soutenir l'approbation, y compris de la part des régions, du Secteur du DPF et du SOR;
- v. que les bénéficiaires soient mobilisés rapidement, lorsque c'était possible et pertinent, afin de cibler les éventuelles difficultés liées à la mise en œuvre;
- vi. qu'une présentation et une exploitation uniformisées soient utilisées pour les cadres de contrôle de programmes afin de favoriser la facilité d'utilisation dans les régions;
- vii. qu'une approche de guichet unique pour ce qui est de la communication des cadres de contrôle de programmes aux bénéficiaires soit en place pour favoriser leur adoption dans les régions;
- viii. que tous les cadres de contrôle de programmes favorisent des régimes fondés sur le risque pour ce qui est des rapports, de la surveillance et de tous les autres aspects de la gestion des ententes.

La vérification a révélé un manque d'uniformité dans les processus utilisés par les programmes lors de la refonte de cadres de contrôle de programmes associé à un nombre important de changements récents ou en cours à des programmes et à des systèmes, le tout ayant entraîné des obstacles non voulus à la mise en œuvre pour la plupart des régions d'AADNC et les quelques administrateurs des Premières nations que nous avons interrogés. Bien que le Ministère possède un cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions qui comporte des exigences pour la conception et l'approbation des programmes, il ne fixe pas de rôles, de responsabilités ou de protocoles clairs régissant le processus. En outre, il n'y a pas de définition claire de ce qui constitue un changement assez important pour justifier une consultation ou une approbation extérieure du secteur de programme correspondant. Par conséquent, chaque programme crée des cadres de contrôle de programmes selon sa propre compréhension de ce que cela devrait être et fonctionne selon ce qui lui semble convenable pour ce qui est des consultations et des approbations à obtenir. Pour les programmes subissant une refonte dont les modalités doivent être approuvées par le Conseil du Trésor, les hauts dirigeants ont fait en sorte que les approbations soient données au niveau supérieur. Cela étant dit, il n'est pas évident que les comités des directeurs généraux (p. ex., Comité des directeurs généraux chargé de la mise en œuvre et des opérations) ou que les fonctions d'analyse critique interne ont participé suffisamment à l'atténuation des risques et des défis associés à la mise en œuvre avant de recommander l'approbation des cadres de contrôle de programmes aux comités de la haute direction.

Une autre difficulté qui ressort des entrevues est que, bien que les programmes de l'AC disposent d'une expertise suffisante en matière de politique, l'expertise leur fait souvent défaut pour la mise en œuvre de programmes, ce qui leur complique la tâche de conception de cadres de contrôle de programmes qui répondent aux besoins de mise en œuvre des régions. Il serait bénéfique pour le Ministère de regrouper une partie de son expertise en conception et en mise en œuvre de programmes à l'intérieur d'une fonction centrale qui soutiendrait les programmes qui conçoivent ou modifient des cadres de contrôle de programmes, ou introduisent des changements aux rapports exigés des bénéficiaires, et qui en ferait une analyse critique. Actuellement, le Centre d'expertise des paiements de transfert (CEPT) du Secteur du DPF se penche sur des aspects des cadres de contrôle de programmes qui se rapportent aux politiques

et aux directives de paiements de transfert, mais il n'est pas outillé pour soutenir les composantes des cadres de contrôle de programme qui se trouvent à l'extérieur de ces politiques et directives et en faire une analyse critique. En voici des exemples :

- élaboration et maintien de protocoles sur les éléments à intégrer dans les cadres de contrôle de programmes;
- gestion du processus par lequel les autres fonctions du Ministère examinent et approuvent les cadres de contrôle de programmes avant de les soumettre à l'approbation des comités de la haute direction;
- mise sur pied d'une présentation et d'une exploitation uniformisées pour les cadres de contrôle de programmes;
- prestation de soutien et de conseils aux programmes qui élaborent des cadres de contrôle de programmes nouveaux ou modifiés, y compris une aide à la rédaction des documents;
- adoption d'un rôle d'analyse critique en ce qui concerne la mise en œuvre de nouvelles exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires;
- gestion de la diffusion des nouveaux modèles de rapports des bénéficiaires dans les régions pour inscrire la mise en œuvre dans un cycle annuel;
- prestation de soutien et de conseils aux programmes sur la façon de consulter les régions et les Premières nations lorsqu'ils veulent mettre en œuvre des changements majeurs aux systèmes;
- soutien d'une consultation en temps opportun avec le personnel des régions et les Premières nations pour cibler les éventuels obstacles et risques associés à la mise en œuvre;
- promotion d'un échange des pratiques exemplaires entre les programmes des régions et de l'AC qui élaborent des cadres de contrôle de programmes nouveaux ou modifiés;
- tenue d'un portail par lequel les cadres de contrôle de programmes sont diffusés aux régions et aux Premières nations;
- élaboration et maintien de régimes ou de cadres d'apprentissage fondés sur les compétences (possiblement au moyen d'un plan de perfectionnement) pour certains rôles régionaux (p. ex., ASF, commis à la saisie de données, agents de conformité, agents de développement communautaire ou de gestion des cas, etc.).

Recommandations

1. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient examiner et préciser des options possibles à l'intérieur de ses actuels processus, structures de gouvernance, obligations de rendre compte, responsabilités et autorités pour la conception et l'approbation de cadres de contrôle de programmes, et mettre sur pied une approche à guichet unique de communication des cadres de contrôle de programmes aux régions et aux bénéficiaires.
2. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient créer une

ou des fonctions visant à fournir une expertise en conception et en gestion de programmes aux programmes de l'AC qui travaillent à créer et à mettre en œuvre des cadres de contrôle de programmes nouveaux ou modifiés. Cette fonction pourrait présenter un amalgame d'expertise existante en conception de programmes et en mise en œuvre régionale, et d'expertise en conception de régimes de gestion de programmes fondés sur le risque.

5.5.2 Gestion des programmes fondée sur le risque

La vérification révèle que, pour les programmes inclus dans la portée de notre vérification, les régions et programmes n'appliquent généralement pas de régimes de reddition de comptes et de gestion fondés sur le risque dans le but de consacrer les ressources ministérielles limitées aux projets et aux bénéficiaires qui présentent un risque élevé. Dans son rapport de 2006, le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral soulignait l'importance d'instaurer des régimes de gestion et de reddition de comptes fondés sur le risque. Des changements apportés ultérieurement à la *Politique sur les paiements de transfert* et à la *Directive sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor sont par ailleurs venus renforcer cette importance.

Notre vérification nous a amenés à trouver des exemples de contrôle excessif entraînant un contrôle inefficace et insuffisant qui se répercute sur l'efficacité des programmes. En voici des exemples :

- certaines régions exigent et examinent des propositions et des certificats d'achèvement pour tous les projets d'infrastructure, même ceux d'une valeur inférieure à 1 000 \$ pour les bénéficiaires qui ont déjà prouvé qu'ils respectaient leurs obligations.
- exiger que tous les bénéficiaires fournissent un rapport complet sur les dépenses et les résultats de diplomation des étudiants de niveau postsecondaire lorsque la seule utilisation raisonnable de ces renseignements serait la surveillance de la conformité (c'est-à-dire qu'ils ne pourraient pas raisonnablement être regroupés à des fins de reddition de comptes ou de mesure du rendement parce que ces données sur les coûts et taux de diplomation des étudiants ne correspondent pas au cycle des ententes de financement d'AADNC ou à la date butoir des rapports).
- exiger des rapports détaillés des résultats de tous les organismes de services à l'enfance et à la famille, que des activités de conformité soient prévues ou non.

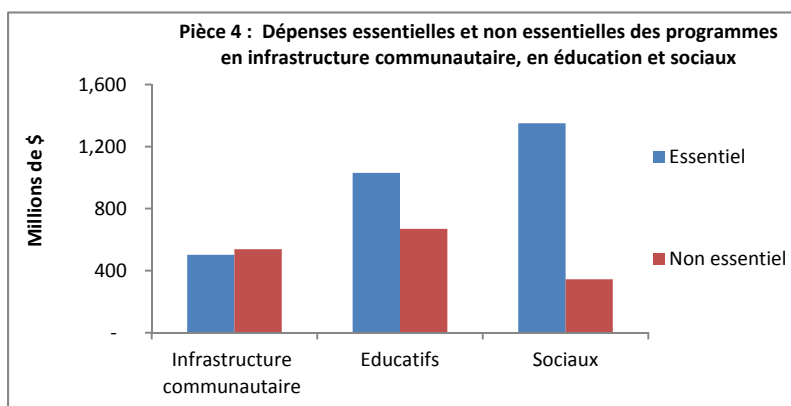
Voici des exemples de contrôle insuffisant :

- n'effectuer aucune surveillance ou aucun contrôle de conformité des dépenses de fonctionnement et d'entretien des infrastructures, malgré le fait que certaines collectivités autochtones présentent des antécédents d'infrastructures se dégradant beaucoup plus rapidement que la courbe normale de dépréciation.
- n'effectuer aucune surveillance ou vérification fondée sur le risque des dépenses en éducation postsecondaire.

- les régions n'effectuant peu ou aucune surveillance de la conformité des organismes de services à l'enfance et à la famille, malgré que le programme ait développé un plan pour la conformité basé sur le risque et une ébauche de liste pour l'examen de la conformité.

5.5.3 Distinction des exigences de présentation de rapports imposées aux bénéficiaires

La vérification comportait un examen des stratégies de mesure du rendement (SMR) et des instruments de collecte de données (ICD) des trois programmes compris dans la portée de la vérification. Nous avons constaté que la plupart des points de données dans les ICD ne soutenaient pas directement les indicateurs de rendement dans les SMR. Pour deux des trois programmes inclus dans la vérification, infrastructure et éducation, nous avons noté que la plupart des stratégies de collecte de données pour la



mesure des indicateurs de rendement dans les SMR des programmes nécessitaient la collecte de données auprès de différentes sources, dont beaucoup n'avaient pas encore été définies. Depuis janvier 2011, les programmes sociaux ont mis à jour leurs indicateurs de performance et leurs ICD afin d'assurer que les données collectées des clients sont pratique et utilisées pour faire des rapports sur la performance du programme. Au cours de la période de vérification, une initiative ministérielle visant à simplifier les SMR et à réduire les indicateurs et exigences de collecte de données peu significatifs était en cours.

Nous avons aussi constaté qu'aucun des régimes de reddition de comptes des trois programmes n'utilisait de méthode fondée sur le risque. Toutes les données sont demandées à tous les bénéficiaires, peu importe leurs antécédents de respect de leurs obligations en vertu des ententes ou de leur capacité démontrée. Nous avons constaté que lorsque les programmes négligent de faire la distinction entre les rapports servant à la mesure du rendement et ceux servant à la gestion des programmes et aux rapports sur la conformité, les régions voient entravée leur capacité à appliquer des régimes de reddition de comptes fondés sur le risque. Par ailleurs, le lourd fardeau d'avoir à saisir, à examiner et à approuver les rapports des bénéficiaires laisse au personnel des régions peu de temps pour réaliser les tâches de gestion des programmes et de surveillance des bénéficiaires. Cela a également des effets négatifs sur le rôle des ASF, car ils doivent consacrer du temps à tenter d'obtenir les rapports en retard pour éviter l'arrêt du financement, d'autant plus que la plupart des programmes centraux ont été jugés essentiels (voir la pièce 4), ce qui interdit l'arrêt de financement.

Recommandation

3. Le Dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires

du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient mieux harmoniser les instruments de collecte de données des programmes aux stratégies de mesure du rendement de leurs programmes respectifs afin de simplifier encore davantage la collecte des données des bénéficiaires. Cela devrait comprendre la séparation de l'information nécessaire pour la mesure du rendement et l'information amassée pour des raisons de conformité afin de permettre l'application de régimes de rapports axés sur les risques (p. ex. pour les projets, les programmes et les bénéficiaires).

5.5.4 Modèles de prestation et niveaux de capacité des régions

Au cours des vingt dernières années, les régions ont développé des structures organisationnelles, des compétences et des niveaux de capacité différents. Ces variations s'expriment de différentes façons, notamment : différents modèles de prestation (équipes matricielles ou unités fonctionnelles); différences dans l'attribution des rôles entre les ASF, les agents de programme et autres spécialistes (saisie de données, établissement des budgets du programme, conformité, examen des rapports de programme, etc.); variations dans les niveaux de dotation des fonctions liées aux programmes et à la gestion des paiements de transfert; différents groupes professionnels et niveaux de classification du personnel (p. ex., ingénieurs ou gestionnaires de projet, professionnels des finances ou professionnels de l'administration); existence d'unités de conformité et objet du travail lié à la conformité; affectation de personnel de développement communautaire au travail avec les collectivités lors de crises; investissements variés dans les guides, outils et systèmes de programmes.

Ces différences rendent très difficile la mise en œuvre de cadres de contrôle de programmes nationaux. D'abord, les programmes de l'AC ont de la difficulté à faire la distinction entre les différents rôles des employés des régions, surtout en ce qui concerne la gestion des rapports, la surveillance de la conformité, l'examen des rapports de programmes et l'appui aux bénéficiaires dans le cadre de l'exécution des programmes. Deuxièmement, le fait d'employer du personnel aux compétences et au niveau d'expérience différents pour les mêmes activités peut compliquer le choix des formations, des guides et des autres soutiens à la mise en œuvre de programmes qui seront nécessaires à l'appui de leur déploiement. Ce problème se trouve exacerbé par le fait que certaines régions disposent d'une capacité relative moindre que d'autres dans certains programmes et certaines fonctions.

En fonction des résultats de la vérification, nous croyons qu'il serait bénéfique pour le Ministère de promouvoir dans les régions une uniformité accrue dans les structures organisationnelles, classifications, niveaux de capacité et attributions de rôles quant à certaines fonctions principales de gestion des paiements de transfert, notamment :

- élaboration d'ententes et adaptation des flux de trésorerie et des calendriers de rapports des bénéficiaires;
- détermination des allocations budgétaires initiales des bénéficiaires et gestion des rajustements budgétaires en milieu d'année;
- saisie de données pour les principaux systèmes, y compris le Système d'information sur l'éducation, le Système de gestion du capital intégré et le Système de gestion de l'information des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations;
- offre de conseils et d'expertise au sujet des programmes aux bénéficiaires;

- réalisation d'examens de conformité;
- rôle d'expert en programmes et d'expert fonctionnel dans le cadre des examens de conformité;
- travail avec les collectivités en crise et les collectivités qui ne respectent pas leurs ententes;
- calculs des ratios en fonction des états financiers annuels vérifiés;
- calcul de l'excédent et du déficit des bénéficiaires aux fins de la gestion des fonds inutilisés;
- examen et approbation des plans de réinvestissement des bénéficiaires lorsque ceux-ci ont réalisé un excédent admissible à un réinvestissement.

Recommandation

4. Le dirigeant principal des finances et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et les sous-ministres adjoints des programmes devraient examiner les fonctions clés de gestion pour les paiements de transferts afin de promouvoir une uniformité accrue à travers les régions, incluant les structures organisationnelles, les classifications, les niveaux de capacité et les attributions de rôles.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p><u>Veillez noter</u> : Ce qui suit est une mise à jour sur l'état de la réponse/mesures de suivi de la direction pour faire face aux recommandations formulées dans la vérification du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions 2013-2014 au 20 février 2015.</p> <p>Recommandation n°1 : Depuis la dernière réunion du comité ministériel de vérification, les cadres supérieurs ont discuté du problème de la gouvernance appropriée quant à la surveillance des subventions et contributions (S et C) du Ministère, soit le premier élément de la première recommandation du rapport. À la suite de ces discussions, le sous-ministre a approuvé le principe d'un seul comité qui surveillerait les quatre éléments clés de la gestion des S et C : la conception de programme, la gestion de programme, l'élaboration d'accords de financement et la gestion et la production de rapports sur les paiements de transfert. Le sous-ministre a aussi décidé de lancer un examen global de la structure de gouvernance du Ministère. Cet examen prendra en considération le problème de surveillance efficace des S et C selon le principe approuvé. Les conclusions de l'examen sont attendues en mars 2015 afin d'être mises en œuvre en 2015-2016.</p> <p>Dans le cadre de ses premières tâches, la structure de gouvernance des S et C, une fois mise en œuvre, se concentrera sur les éléments restants de la première recommandation. Le délai accordé se terminera en juillet 2015.</p> <p>Recommandation n°2 : Une fois mise en œuvre, la structure de gouvernance des S et C portera sur cette recommandation, laquelle sera traitée d'ici juillet 2015.</p> <p>Recommandation n°3 : Terminé.</p> <p>Recommandation n°4 : Travail en cours, fin prévue en août 2016.</p>			

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. Le dirigeant principal des finances (DPF) et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le sous-ministre adjoint (SMA), Organisation des affaires du Nord (OAN), et les sous-ministres adjoints des programmes devraient examiner et préciser les options possibles dans les processus, structures de gouvernance, responsabilités et autorités existants afin d'élaborer et d'approuver les cadres de contrôle des programmes et d'établir une approche à guichet unique pour la communication des cadres de contrôle de programme aux régions et aux bénéficiaires.</p>	<p>Sous la direction de la SM déléguée le DPF, en collaboration avec le SMA principal, Opérations régionales, le SMA, OAN, et les SMA des programmes :</p> <p>a. Confirmera, d'une façon continue et uniforme, les paramètres des structures de gouvernance et des responsabilités concernant l'approbation des cadres de contrôle des programmes dans tout le Ministère et les transmettra au Comité des opérations.</p> <p>b. Définira clairement le cadre de contrôle de programme ainsi que son objectif ou but et s'assurera qu'il est bien compris.</p> <p>c. Créera un répertoire des cadres de contrôle des programmes existants afin de s'assurer de l'exécution des ajustements aux cadres existants ou de l'élaboration de nouveaux cadres, lorsque nécessaire.</p> <p>d. Examinera les processus d'autres ministères (comme Santé Canada ou l'Agence canadienne de développement international) lors de la conception ou de la refonte, de l'approbation et de la mise en œuvre de cadres de contrôle de programme pour y trouver les éléments pertinents pour Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC).</p>	<p>Dirigeant principal des finances</p> <p>Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales</p> <p>SMA, Organisation des affaires du Nord</p> <p>SMA des programmes</p> <p>Directeur général, Communications</p> <p>(approbation du Comité d'opérations)</p>	<p>T1, 2015-2016</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
	<p>e. Établira une approche commune pour l'élaboration et la mise en œuvre de cadres de contrôle de programme, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. les éléments communs; b. une présentation uniforme. <p>f. Le DPF privilégiera une approche unique des SMA des programmes (un seul emplacement Web par exemple) pour la distribution des cadres de contrôle des programmes aux régions puis aux bénéficiaires.</p>		
<p>2. Le DPF et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le SMA, OAN, et les sous-ministres adjoints des programmes devraient établir un poste qui fournirait de l'expertise en matière de conception et de gestion de programmes aux responsables des programmes de l'Administration centrale qui élaborent et mettent en œuvre des cadres de contrôle des programmes, nouveaux ou modifiés. Ce poste pourrait allier l'expertise existante en conception de programme et en mise en œuvre régionale ainsi que l'expertise en élaboration de régimes de gestion de</p>	<p>La structure de gouvernance et le cadre :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Créeront une « communauté de pratique » ministérielle en coupe (si nécessaire) ayant une orientation de gestion appropriée pouvant fournir de l'expertise de conception et de gestion de programme pour aider à la conception et à la mise en œuvre de cadres nouveaux et modifiés. b. Permettront la mise en œuvre de l'approche unique nouvellement proposée pour la conception et l'application de cadres de contrôle des programmes (y compris les éléments communs, la présentation uniforme, les exigences de schématisation de processus et de production de rapports et les comités ou niveaux d'approbation). 	<p>Dirigeant principal des finances</p> <p>Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales</p> <p>SMA, Organisation des affaires du Nord</p> <p>SMA des programmes</p>	<p>A confirmer. La décision doit être prise par le DPI/ la SM.</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
programmes axés sur les risques.			
<p>3. Le DPF et le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, en collaboration avec le SMA, OAN, et les sous-ministres adjoints des programmes devraient mieux harmoniser les instruments de collecte de données des programmes aux stratégies de mesure du rendement de leurs programmes respectifs afin de simplifier encore davantage la collecte des données des bénéficiaires. Cela devrait comprendre la séparation de l'information nécessaire pour la mesure du rendement et l'information amassée pour des raisons de conformité afin de permettre l'application de régimes de rapports axés sur les risques (p. ex. pour les projets, programmes et bénéficiaires).</p>	<p>La structure de gouvernance permettra de s'assurer que les cadres de contrôle des programmes ainsi obtenus feront concorder les stratégies de rendement de programme, les exigences de données pour la gestion de projet et les activités de conformité et les exigences du projet existant de rapport annuel.</p> <p>La surveillance par la structure de gouvernance comprendra une approche axée sur les risques afin de réduire le fardeau administratif et sera mise en œuvre de façon progressive à partir de janvier ou février 2015.</p> <p>De plus, afin de réduire le fardeau administratif, aucun changement ne sera apporté au Guide de présentation des rapports (instruments de collecte de données) des programmes existants après le 15 décembre de chaque exercice financier, conformément à la pratique actuelle de production des modèles d'ententes de financement définitifs avant le 15 décembre.</p>	<p>Dirigeant principal des finances Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales SMA, Organisation des affaires du Nord SMA des programmes SMA, SPOS</p>	<p>T2, 2015-2016</p>
<p>4. Le DPF et le sous-ministre adjoint principal des Opérations régionales, en</p>	<p>Dans le cadre du processus décisionnel ministériel, y compris l'exercice d'organigramme chiffré, et afin de</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal,</p>	<p>Août 2014 et deux années</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>collaboration avec le SMA, OAN, et les sous-ministres adjoints des programmes devraient examiner les fonctions clés de gestion pour les paiements de transferts afin de promouvoir une uniformité accrue à travers les régions, incluant les structures organisationnelles, les classifications, les niveaux de capacité et les attributions de rôles.</p>	<p>promouvoir une plus grande uniformité dans toutes les régions quant aux fonctions clés de paiement de transfert, le SMA principal, Opérations régionales, les directeurs généraux régionaux et le SMA, OAN, avec le soutien du DPF, des SMA des programmes et du DG de la Direction générale des services de ressources humaines et du milieu de travail (DGSRHMT), entament plusieurs projets qui permettront une approche plus uniforme de la conception et classification organisationnelle dans les bureaux régionaux.</p> <p>Cela comprend des projets et initiatives interministériels :</p> <p>A. l'examen des services ministériels; B. le projet d'examen de la conformité; C. l'examen des services de financement; D. le rapport annuel des Premières nations d'AADNC; E. l'examen du bloc; F. la gestion de cas.</p> <p>La coordination de chacun de ces projets sera effectuée par le Comité des opérations et d'autres organismes gouvernementaux du Ministère.</p>	<p>Opérations régionales SMA, Organisation des affaires du Nord Dirigeant principal des finances SMA des programmes DG, Direction générale des services de ressources humaines et du milieu de travail</p>	<p>subséquentes.</p> <p>A. L'examen des services ministériels (T2, 2015-2016) (RH)</p> <p>B. L'examen de la conformité T4, 2015-2016 (DGR du Québec/PPEDS)</p> <p>C. Mise en œuvre de l'examen des services de financement T2, 2015-2016 (DGR de la CB/DPI)*</p> <p>*un projet de gestion d'entente de financement entrepris par la région de la CB pour les Opérations Régionales présente un modèle d'approche pour la gestion des ententes</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p>de financement qui peut être utilisé pour valider les processus opérationnels en cours et aligner les ressources à une mise en œuvre plus efficiente des services de gestion reliés à ce financement.</p> <p>D. Le rapport annuel des Premières nations d'AADNC T4, 2015-2016 (DPF/DPI+ SVE+DGR de l'Ontario)</p> <p>E. L'examen des financements globaux T3, 2016-2017 (en suspens, DGR de l'Alberta)</p> <p>F. Gestion de cas (Phase 1 : T3 2015-</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			2016 et Phase 2 : T4 2015-2016) (DGR de l'Atlantique) Identifier les opportunités reliées à la conception organisationnelle (en cours)

Annexe A : Critères de vérification

Afin d'obtenir un degré d'assurance adéquat pour atteindre les objectifs de la vérification, l'équipe de vérification a élaboré les critères de vérification suivants :

Critère n° 1 : Les processus ministériels appuyant la conception de cadres de contrôle de programmes sont clairs, appliqués de façon uniforme et soutiennent convenablement l'atteinte des objectifs de rendement et de gérance du Ministère, tout en tenant compte de sa capacité de mise en œuvre et de sa tolérance au risque.

- 1.1 Les autorisations, responsabilités et obligations redditionnelles des gens participant à la conception de cadres de contrôle de programmes (CCP) sont clairement définies et comprises (c.-à-d., CEPT, gestion de programmes, Opérations régionales, etc.).
- 1.2 Les processus ministériels de conception de CCP tiennent compte de la faisabilité de la coordination et de l'harmonisation des processus, des systèmes et des procédures avec les programmes existants des paiements de transfert au sein du Ministère et, dans la mesure du possible, avec ceux des autres ministères.
- 1.3 Les processus ministériels de conception de CCP font en sorte que les exigences de surveillance, de reddition de comptes et de conformité reflètent les risques propres au programme, à ses conditions, à la valeur du financement par rapport aux coûts administratifs et au profil de risque des bénéficiaires.
- 1.4 Les processus ministériels de conception de CCP cherchent l'apport des intervenants du Ministère (c.-à-d., ceux responsables de la prestation des programmes et ceux qui administrent actuellement d'autres programmes ministériels) pour faire en sorte que les résultats attendus et que les politiques et procédures, ressources, systèmes et outils de soutien appropriés sont élaborés de façon à favoriser l'uniformité de la mise en œuvre des programmes et de l'atteinte des objectifs.
- 1.5 Les processus ministériels de conception de CCP font en sorte que les instruments de financement sont choisis de manière à respecter les principes de reddition de comptes, de conciliation des coûts et des avantages, de gestion des risques et de traitement des bénéficiaires du programme, ainsi qu'à assurer un équilibre dans le respect de ces principes.
- 1.6 Les processus ministériels de conception de CCP tiennent compte de la capacité, des compétences et de la disponibilité des ressources ministérielles (ressources humaines et financières) pour respecter les exigences opérationnelles nécessaires à la prestation efficace du programme et à l'atteinte de ses objectifs.

Critère n° 2 : Les processus et structures ministériels de gouvernance des paiements de transfert soutiennent convenablement l'approbation de cadres de contrôle de programmes fondés sur le risque.

- 2.1 Les processus de gouvernance, les structures et les pouvoirs délégués d'approbation de cadres de contrôle de programmes fondés sur le risque sont clairement définis et compris.

- 2.2 Les pouvoirs délégués et exigences d'approbation concernant les principaux éléments des processus d'élaboration et d'approbation des CCP sont clairement compris et sont appliqués de façon uniforme (p. ex., méthodes de financement, nouvelles activités de programme, régimes de mesure du rendement, régime administratif de programme, etc.).
- 2.3 Les politiques et principes ministériels de gestion des programmes de paiement de transfert, y compris les tolérances au risque implicite, sont clairs et clairement compris (p. ex., par les organismes de surveillance) dans l'approbation des divers éléments des CCP.

Critère n° 3 : Les processus ministériels d'élaboration des exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires suffisent pour assurer que des données sur le rendement et des données financières appropriées sont recueillies à l'appui du Ministère qui doit respecter ses obligations de gérance et de reddition de comptes, compte tenu de l'importance de réduire le fardeau qu'imposent les exigences de présentation de rapports aux bénéficiaires.

- 3.1 Les autorisations et les processus ministériels d'élaboration et d'approbation des exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires sont clairs et appropriés.
- 3.2 Les processus ministériels d'élaboration et d'approbation des exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires soutiennent l'élaboration de stratégies de mesure du rendement (SMR) – y compris des mesures et des indicateurs de rendement spécifiques, mesurables, pertinents et assortis de délais – qui sont alignés sur le cadre de mesure du rendement (CMR) du Ministère et les résultats prévus dans les conditions du programme.
- 3.3 Les processus ministériels d'élaboration des exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires tiennent compte de l'apport des régions pour assurer que les exigences en matière de renseignements appuient une prise de décisions fondée sur le risque quant à la façon dont les programmes sont gérés et le financement est accordé.
- 3.4 Les processus ministériels d'élaboration des exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires tiennent compte de l'apport des bénéficiaires autochtones pour que (dans la mesure du possible) les répercussions sur les Premières nations et sur la conformité de ces exigences aux besoins informationnels des Premières nations soient prises en considération.
- 3.5 Avant d'ajouter de nouvelles exigences de production de rapports, et en rationalisant les exigences actuelles dans le cadre de la réforme des programmes, les processus ministériels font en sorte que les programmes tiennent compte de la faisabilité de l'utilisation de l'information déjà accessible au Ministère ou accessible au public.
- 3.6 Les processus ministériels font en sorte que les programmes emploient une approche fondée sur le risque pour définir les renseignements que doivent communiquer les bénéficiaires en ce qui concerne les rapports de conformité et de surveillance des programmes (étendue et fréquence des rapports).
- 3.7 Les processus ministériels font en sorte que les programmes réévaluent périodiquement les exigences de présentation de rapports par les bénéficiaires,

notamment lorsque des changements sont apportés au CCP et lorsque les programmes sont remaniés (c.-à-d., tout ce qui n'est pas un changement mineur, aux termes de la *Politique sur les paiements de transfert*).

Critère n° 4 : Des processus, des outils, des systèmes et des activités d'apprentissage et de perfectionnement sont en place pour appuyer adéquatement la collecte et l'extraction efficace et économique d'information des rapports de bénéficiaires.

- 4.1 Les exigences de reddition de comptes sont expliquées clairement aux bénéficiaires et aux employés affectés à la prestation des programmes d'AADNC (c.-à-d. employés des régions et de l'AC chargés d'assurer un contact direct avec les bénéficiaires pour les besoins du personnel responsable de la prestation des programmes).
- 4.2 On établit et on instaure des mécanismes (p. ex., processus, outils, modèles) pour aider les bénéficiaires à rendre les comptes qui leur sont exigés.
- 4.3 Des directives, des conseils et de la formation sont offerts au personnel responsable de la prestation des programmes et aux agents des services de financement (ASF) pour favoriser l'uniformité et la comparabilité de l'information d'une région à l'autre et à l'intérieur même des régions.
- 4.4 Des directives et de la formation, si besoin est, sont offertes aux bénéficiaires pour les aider à comprendre les rapports qui sont exigés d'eux et à les produire.
- 4.5 Les systèmes d'information qui servent à conserver les données sur la reddition de comptes et sur le rendement (données financières et non financières) soutiennent l'analyse des résultats attendus et les rapports sur ceux-ci. Remarque : Cet objectif de contrôle est axé sur l'harmonisation des renseignements communiqués par les rapports avec les indicateurs de rendement des programmes et des SMR plutôt que sur l'intégralité ou l'exactitude des données.

Critère n° 5 : Les programmes et les régions, s'il y a lieu, consolident, analysent et utilisent les renseignements sur le rendement des programmes recueillis auprès des bénéficiaires pour mesurer l'atteinte des indicateurs de rendement des programmes et les contributions aux résultats stratégiques.

- 5.1 Les stratégies de mesure du rendement des programmes et autres documents sur les programmes montrent clairement en quoi les renseignements sur le rendement recueillis dans les rapports des bénéficiaires correspondent à la mesure du rendement à l'échelle des programmes, et la soutiennent (c.-à-d., nécessaires pour mesurer l'atteinte des indicateurs de rendement).
- 5.2 Les programmes de l'AC, avec l'appui des régions, consolident et analysent les renseignements sur le rendement à l'appui de la mesure de l'atteinte des indicateurs de rendement et des contributions aux résultats stratégiques.
- 5.3 Lorsque les modèles de prestation de programmes et les résultats des programmes sont distincts à l'échelle régionale, les régions (avec l'appui des programmes de l'AC) consolident et analysent les renseignements sur le rendement à l'appui de la mesure de l'atteinte des indicateurs de rendement et des contributions aux résultats stratégiques.

Critère n° 6 : Les renseignements sur le rendement et la reddition de comptes recueillis auprès des bénéficiaires sont analysés et utilisés à l'appui d'une prise de décisions fondée sur le risque dans l'établissement et la gestion de la relation avec les bénéficiaires.

- 6.1 Les ASF et les agents de programme utilisent les renseignements obtenus dans les rapports des bénéficiaires pour évaluer, en fonction du risque, la conformité des bénéficiaires à leurs obligations en vertu de l'entente et aux exigences minimales des programmes.
- 6.2 Les ASF et les agents de programme utilisent les renseignements financiers des bénéficiaires pour soutenir la gestion des fonds inutilisés (p. ex., plans de réinvestissement, recouvrement et réallocation).
- 6.3 Les ASF et les agents de programme analysent les renseignements tirés des rapports des bénéficiaires et les utilisent pour étayer un processus décisionnel fondé sur le risque en ce qui concerne le type d'entente de financement à prendre avec le bénéficiaire, de même que les dispositions de gestion de la trésorerie de l'entente et la nature et la fréquence des rapports.
- 6.4 Les ASF et les agents de programme analysent les renseignements tirés des rapports des bénéficiaires et les utilisent pour orienter les activités de développement des capacités et le soutien aux bénéficiaires.

Critère n° 7 : Les renseignements sur le rendement et sur la reddition de comptes obtenus auprès des bénéficiaires sont consolidés, analysés et utilisés pour orienter la prise de décisions axées sur le risque quant à la façon dont les programmes sont gérés et le financement est alloué.

- 7.1 Les gestionnaires des régions et de l'AC consolident et analysent les renseignements des rapports par les bénéficiaires (rendement et reddition de comptes, financiers et non financiers) et d'autres sources pour appuyer la prise de décisions axées sur le risque concernant les programmes.
- 7.2 Les gestionnaires des régions et de l'AC utilisent les renseignements des rapports par les bénéficiaires et d'autres sources pour étayer et réviser, au besoin, les méthodes de prestation de programmes.
- 7.3 Les gestionnaires des régions et de l'AC utilisent les renseignements des rapports par les bénéficiaires et d'autres sources pour étayer la prise de décisions au sujet des exigences d'apprentissage et de perfectionnement concernant les bénéficiaires.
- 7.4 Les gestionnaires des régions et de l'AC utilisent les renseignements des rapports par les bénéficiaires et d'autres sources pour cibler et combler les besoins en capacité des bénéficiaires et des agents régionaux et des ASF.
- 7.5 Les gestionnaires des régions et de l'AC utilisent les renseignements des rapports par les bénéficiaires et d'autres sources pour réallouer des fonds de programmes entre les bénéficiaires (et entre les programmes).

Annexe B : Politiques et directives pertinentes

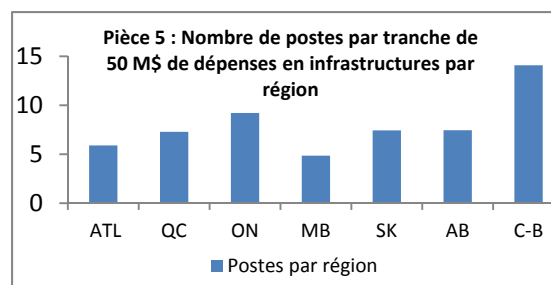
Les sources faisant autorité (c.-à-d. les politiques et les directives) suivantes ont été examinées et ont servi de fondement dans le cadre de cette vérification :

- *Politique du CT sur les paiements de transfert*
- *Directive du CT sur les paiements de transfert*
- *Guide du CT sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert*
- *Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement aux termes de la Politique sur les paiements de transfert*
- *Cadre de contrôle de gestion pour les subventions et contributions d'AADNC*
- *Directive 101 d'AADNC – Les modes de financement*
- *Directive 102 d'AADNC – Gestion des ententes de financement*
- *Directive 104 d'AADNC – Financement inter-secteur*
- *Directive 105 d'AADNC – Gestion des activités de transaction*
- *Directive 121 d'AADNC – Rapports financiers*
- *Directive 123 d'AADNC – Gestion des rapports*
- *Directive 20-1 d'AADNC – Programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations*

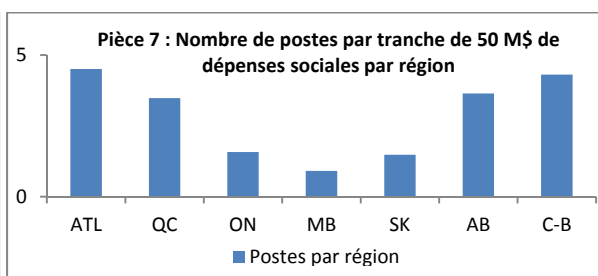
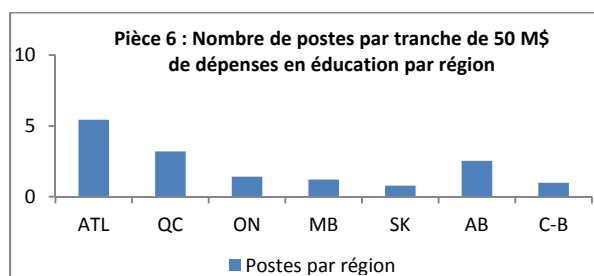
Annexe C : Analyse de la capacité relative des régions

I. Capacité relative des régions d'après les fonds du programme de S et C administrés

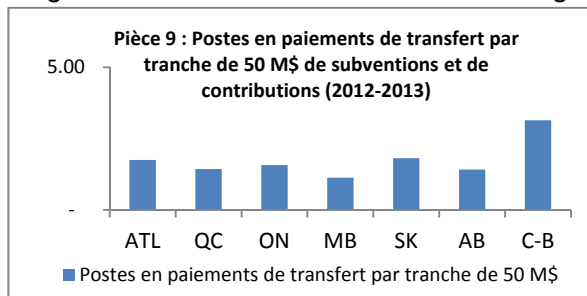
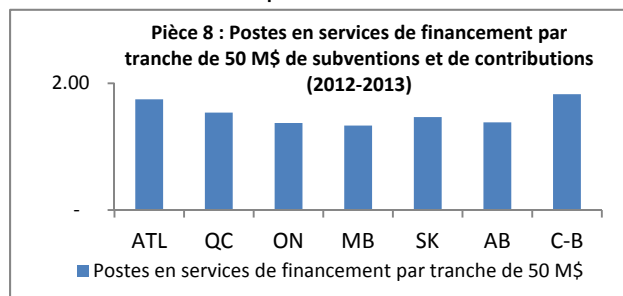
En analysant la capacité régionale par rapport aux fonds du programme de S et C qu'administrent les régions, nous avons constaté que les régions mettent l'accent sur différents types de capacités en matière de personnel. Par exemple, on voit à la pièce 5 que les régions de la Colombie-Britannique et de l'Ontario consacrent plus de ressources aux programmes d'infrastructure que les autres régions.



De la même façon, on observe à la pièce 6 ci-dessous que les régions de l'Atlantique, du Québec et de l'Alberta ont consacré des niveaux de ressources relativement plus élevés aux programmes d'éducation, alors que la pièce 7 ci-dessous montre que les régions de l'Atlantique, du Québec, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont consacré des niveaux de capacité supérieurs aux programmes sociaux. On attribue certains écarts dans le personnel qui est consacré aux programmes sociaux aux modèles de prestation provinciaux, étant donné que certaines provinces et organisations provinciales assument une partie ou l'ensemble des responsabilités à l'égard de certains programmes sociaux (p. ex. Ontario et Colombie-Britannique).



On constate aux pièces 8 présenté ci-dessous que les régions du Québec et de l'Ontario présentent un nombre relativement peu élevé d'agents des services de financement quand on considère la quantité de financement pour les S et C qui est donné. Alors que la pièce 9 présenté ci-dessous montre que les régions du Manitoba et de l'Alberta ont des niveaux relativement plus bas d'employés affectés à la gestion des paiements de transfert, compte tenu des montants de S et C administrés. Il est important de souligner que nous n'avons pas examiné si ces capacités inférieures dans les régions découlaient du choix de la région

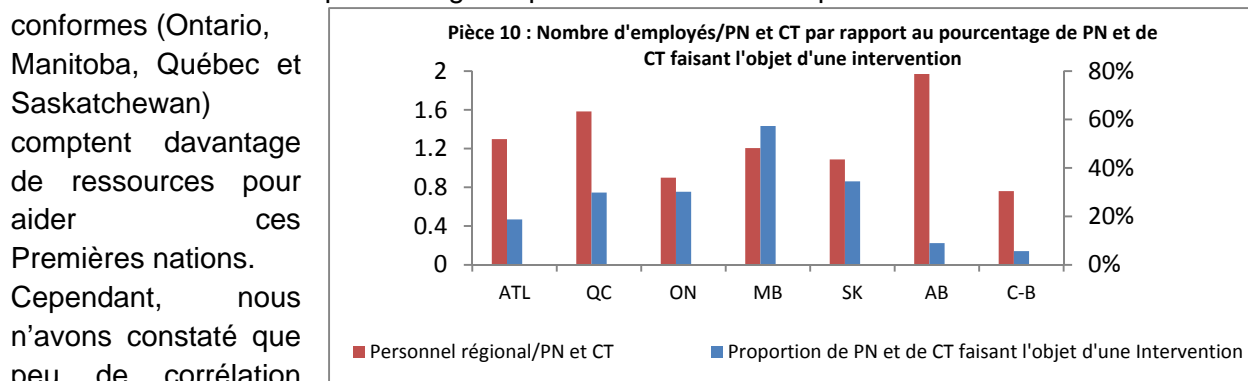


d'investir dans d'autres programmes non compris dans notre analyse (p. ex., aménagement des terres, gestion de successions et de fiducies, développement économique). Nous ne tirons donc pas de conclusions quant à savoir si, dans l'ensemble, la capacité de ces régions est supérieure ou inférieure à celle des autres régions.

II. Capacité relative des régions d'après la proportion de bénéficiaires qui ne se conforment pas aux ententes de financement

L'une des observations faites constamment par le personnel régional est que les ASF et agents de programme doivent accorder une plus grande attention lorsqu'ils travaillent avec des collectivités qui ne se conforment pas à leurs ententes de financement conclues avec AADNC (conformément à la *Politique de prévention et gestion des manquements* d'AADNC).

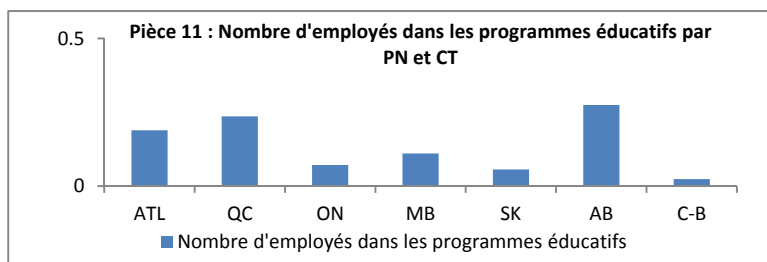
Pour bien comprendre la capacité de ce point de vue, nous avons comparé la proportion de Premières nations et de conseils tribaux qui ne se conforment pas à leurs ententes, dans chaque région, au nombre moyen d'employés⁵ disponibles pour aider toutes les collectivités (celles qui ne se conforment pas à leurs ententes et celles qui s'y conforment). Nous nous attendions à découvrir que les régions présentant un taux supérieur de Premières nations non conformes (Ontario, Manitoba, Québec et Saskatchewan)



positive entre la proportion de bénéficiaires non conformes dans une région et la capacité en personnel de cette région pour aider ces Premières nations (voir la pièce 10).

III. Capacité relative des régions compte tenu du nombre de Premières nations et de conseils tribaux desservis et du niveau de dotation régional

Les régions comptant un grand nombre de Premières nations de taille plus modeste (c.-à-d., petites collectivités vivant dans une réserve) mentionnent parfois qu'elles doivent administrer et examiner un nombre disproportionné d'ententes et de rapports. Nous croyons que cet argument est valable pour les



⁵Dans le calcul du nombre moyen d'employés disponibles pour soutenir un bénéficiaire, nous tenons compte des ASF, des employés affectés aux programmes sociaux, éducatifs et infrastructurels, des employés de gestion des paiements de transfert et des agents de développement communautaire.

programmes dont le financement est versé directement à toutes les collectivités ou à la plupart d'entre elles (p. ex., éducation et fonctionnement et entretien des infrastructures), mais qu'il l'est moins pour les programmes dans le cadre desquels le financement n'est versé qu'à une partie des collectivités, comme les programmes de SEFPN et les grands projets d'immobilisations infrastructurelles.

La pièce 11 montre que certaines régions ont consacré beaucoup plus d'argent en salaires versés aux employés des programmes d'éducation par Première nation (Alberta, Atlantique et Québec) que les autres. Il est intéressant de noter que les régions comptant le nombre le moins élevé de Premières nations desservies et le montant le moins élevé de fonds de S et C administrés sont les régions ayant la plus grande capacité relative à l'égard de leur unité des programmes d'éducation, ce qui laisse croire que les régions ont déterminé qu'elles ont une capacité de base nécessaire pour administrer les programmes d'éducation.

Annexe D : Terminologie des programmes visés

Les trois programmes suivants étaient visés par la vérification et y ont été examinés. Voici les différents sous-programmes qui y sont rattachés :

Programme d'infrastructure communautaire

- A. Programme d'immobilisations et d'entretien dans les réserves
 - Autre infrastructure et activités communautaires (Infrastructure et Installations)
 - Établissements d'enseignement
 - Logement
 - Énergies renouvelables et efficacité énergétique
 - Infrastructure d'approvisionnement en eau et traitement des eaux usées
 - Assistance à la gestion des urgences (activités liées à l'infrastructure seulement)

- B. Enseignement postsecondaire
 - Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université
 - Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
 - Programme de partenariats postsecondaires

- C. Programmes des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (une composante du programme de développement social)

D'autres programmes ont été examinés pour les besoins de l'analyse des structures régionales de prestation et des rapports des bénéficiaires :

- A. Éducation primaire et secondaire

- B. Programme relatif au développement social
 - Programme d'aide à la vie autonome
 - Programme de prévention de la violence familiale
 - Programme d'aide au revenu
 - Programme de réinvestissement de la prestation nationale pour enfants

Annexe E : Analyse de l'attribution des rôles dans les régions

Le tableau suivant décrit où se trouvent les employés affectés aux programmes et à la gestion des ententes dans la structure organisationnelle de chacune des régions du sud d'AADNC. Ce tableau sert à montrer que les structures régionales de prestation varient considérablement d'une région à l'autre.

	Agents de conformité	Commis à la saisie des données	Agents de programme	Personnel de gestion des paiements de transfert (personnel PT)	Agent des services de financement (ASF)	Agents de développement communautaire
Région de l'Atlantique	Groupés avec le personnel PT dans les Services de financement	Aucun <i>(effectué par les agents de programme)</i>	Équipes de programme relevant du DGR p.i. et du directeur, Programmes et partenariats	Équipe des services d'ententes dans les Services de financement	Équipe d'ASF et équipe de services communautaires dans les Services de financement	Aucun
Région du Québec	Équipe de conformité spéciale dans les Services ministériels	Aucun <i>(effectué par les agents de programme/adjoints)</i>	Équipes de programme relevant du directeur, Services de financement et du directeur, Programmes et partenariats	Équipe de paiements de transfert dans les Services de financement	Une équipe d'ASF dans les Services de financement	Aucun
Région de l'Ontario	Groupés avec les agents de programme dans les Programmes et partenariats	Groupés avec les agents de programme et les Services de financement dans les Services de financement et les Programmes et partenariats	Équipes de programme relevant du directeur, Génie, du directeur, Services de financement et du directeur, Programmes	Équipe de paiements de transfert dans les Services de financement	Deux équipes d'ASF dans les Services de financement	Aucun
Région du Manitoba	Groupés avec les ASF dans trois zones dans les Services de financement	Unité des données spéciale dans les Services de financement	Équipes de programme relevant du directeur, Infrastructure et logement et du directeur, Programmes et partenariats	Équipe de paiements de transfert dans les Services de financement	Trois équipes d'ASF dans les Services de financement	Aucun
Région de la Saskatchewan	Groupés avec les agents de programme dans les Services de financement	Groupés avec les agents de programme dans les Services de financement et les Services aux régions et programmes	Équipes de programme relevant du directeur, Services de financement et programmes	Groupés avec les ASF dans trois zones d'opérations régionales	Groupés avec les agents de paiements de transfert dans trois zones d'opérations régionales	Aucun
Région de l'Alberta	Aucun <i>(effectué par les agents de programme)</i>	Groupés avec les agents de programme et relevant des directeurs des régions visées par un traité	Équipes de programmes relevant de trois directeurs de régions visées par un traité (c.-à-d., un groupe de programme par directeur	Équipes de vérification des bandes et de paiements de transfert dans les Services ministériels et services de financement	Trois équipes d'ASF relevant des directeurs des régions visées par un traité	Aucun
Région de la Colombie-Britannique	Groupés avec les agents de programme dans les Programmes et partenariats	Unité des données spéciale dans les Services de financement	Équipes de programme relevant du directeur, Génie et du directeur, Programmes et partenariats	Équipe de services aux ressources dans les Services de financement	Deux équipes d'ASF dans les Services de financement	Équipe spéciale relevant du directeur, Développement communautaire