



Affaires autochtones et du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

Préparé par :

Direction générale des services de vérification et
d'assurance

Mars 2017



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
1. CONTEXTE.....	5
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION.....	6
2.1 Objectif de la vérification.....	6
2.2 Portée de la vérification	6
3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE	6
4. CONCLUSION	7
5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
5.1 Activités de programme régionales (gouvernance, surveillance)	8
5.2 Système de gestion de l'information (SGI)	9
5.3 Gestion du risque.....	11
5.4 Programme de conformité	11
5.5 Considérations relatives au remaniement du programme	12
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	15
Annexe A : Critères de vérification.....	18
Annexe B : Politiques, directives et lignes directrices pertinentes	19

ACRONYMES

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
AC	Administration centrale
CCG	Cadre de contrôle de gestion
PPEDS	Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social
SEFPN	Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations
SIG	Système de gestion de l'information
T et C	Termes et conditions
TCDP	Tribunal canadien des droits de la personne

RÉSUMÉ

Contexte

La *Vérification du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations* fait partie du plan de vérification fondé sur le risque établi par Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) pour la période de 2016-2017 à 2018-2019, qui a été approuvé par la sous-ministre le 4 mars 2016. La vérification a été identifiée comme priorité très élevée, car il s'agit d'un programme qui verse des fonds (652 millions de dollars en 2014-2015¹), très visible et extrêmement délicat. En outre, son modèle de prestation est complexe et comprend un grand nombre de participants, d'ententes et de cadres.

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) offre du financement pour assurer la sécurité et le bien-être des enfants des Premières Nations vivant dans les réserves, en appuyant des services de prévention et de protection adaptés et destinés aux enfants et aux familles des Premières Nations. Dans la plupart des cas, les Premières Nations ont assumé la prestation des services à l'enfance. Toutefois, cette compétence relève des provinces, qui délèguent leurs pouvoirs aux agences de SEFPN.

En 2007, l'Assemblée des Premières Nations et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada ont déposé une plainte en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Dans leur plainte, les deux organisations allèguent qu'AANC offre un financement inéquitable pour les services à l'enfance et à la famille dans les réserves. Le 26 janvier 2016, le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a confirmé le bien-fondé de la plainte et a ordonné à AANC de mettre un terme à ses pratiques discriminatoires ainsi que de réformer le Programme des SEFPN et les ententes connexes. Le 15 septembre 2016, le TCDP a rendu un jugement à la suite de son ordonnance de janvier 2016 qui visait à offrir une assistance immédiate. Le Tribunal a rendu des ordonnances supplémentaires visant à apporter une assistance immédiate et il a demandé à ce qu'il y ait des présentations supplémentaires au sujet de divers enjeux.

Le budget de 2016 a annoncé un investissement de 634,8 millions de dollars sur cinq ans, tant pour répondre aux besoins immédiats des enfants des Premières Nations dans les réserves que pour lancer un processus de réforme qui débouchera sur le renforcement du Programme des SEFPN.

Le gouvernement du Canada s'engage à lancer une réforme à grande échelle du Programme des SEFPN et il travaillera en étroite collaboration avec ses partenaires clés pour réformer le Programme, ce qui comprend les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, les fournisseurs de services de première ligne, les communautés, les dirigeants, les organisations, les gouvernements provinciaux et du Yukon de même que le TCDP et d'autres parties pertinentes.

Objectif et portée de la vérification

¹ Rapport ministériel sur le rendement d'AANC pour 2014-2015

La vérification avait pour objectif d'évaluer si les pratiques de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne utilisées aux fins de la gestion générale du Programme des SEFPN étaient adéquates et efficaces.

La portée de la vérification englobait les mécanismes de contrôle à l'appui d'une gouvernance adéquate et efficace, de la gestion du risque, de la gérance, de la responsabilité, de la mesure du rendement, de l'information utilisée pour la prise de décisions ainsi que de la capacité et de la compétence des ressources associées au Programme des SEFPN.

La portée de la vérification excluait les processus de gestion des litiges associés au jugement et aux ordonnances du TCDP, car ces éléments s'inscrivent dans des actions judiciaires en cours et, à ce titre, AANC travaille toujours à la préparation d'une réponse. De plus, les processus se rapportant aux activités ministérielles de budgétisation et de prévision générales ont été exclus de la portée, car elles ont récemment été évaluées dans le cadre d'autres vérifications internes. Enfin, les activités de SEFPN se rapportant à la réforme du programme (p. ex., remaniement du programme, engagement avec les intervenants, etc.) ont été exclues de la portée.

L'équipe de vérification a effectué du travail sur le terrain principalement à l'administration centrale d'AANC et dans trois bureaux régionaux. Les bureaux régionaux ont été sélectionnés en raison du fait qu'ils représentent différents modèles d'exécution du programme. Il s'agit des bureaux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Atlantique.

La période de la portée de la vérification allait du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2016.

Énoncé de conformité

La vérification du Programme des SEFPN 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 positives

La vérification a relevé plusieurs points forts à l'intérieur du Programme des SEFPN. Par exemple, le Système de gestion de l'information (SGI) est un outil complet mis en œuvre à l'échelle nationale en 2013. Il peut répondre à une grande variété de besoins d'information des partenaires des SEFPN (p. ex., provinces, agences) par l'intermédiaire de divers instruments de cueillette de données et en concomitance avec des outils régionaux. Le SGI a été la fondation sur laquelle on a élaboré une bonne base de renseignements centralisée capable de répondre aux besoins des SEFPN en matière d'analyse et de préparation de rapports. De plus, les processus d'affectation de fonds et de paiement du Programme des SEFPN sont bien établis et ils comprennent des processus d'approbation des modifications apportées au budget et des avis d'ajustement budgétaire.

Conclusion

Les conclusions de la vérification précisent que, même si les principaux contrôles de gestion sont en place pour appuyer les processus d'affectation des fonds et de paiement du Programme des SEFPN, on a cerné des améliorations possibles au niveau de l'adéquation et de l'efficacité des pratiques de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne à

l'appui du Programme des SEFPN. Les domaines à l'égard desquels des possibilités d'amélioration ont été relevées comprennent notamment l'élaboration et la mise en place de formation et d'outils spéciaux à l'appui des activités de programme régionales courantes, le renforcement de l'accès utilisateur au Système de gestion de l'information ainsi que les processus de gestion du changement connexes, l'établissement d'un cadre de gestion du risque pour le Programme des SEFPN de même que la mise en place d'un programme de conformité en bonne et due forme conçu expressément pour le Programme des SEFPN.

La vérification a également permis de relever certains éléments à prendre en compte pour éclairer le remaniement du programme à l'égard desquels une consultation élargie est requise et qui dépendent de la manière dont le nouveau programme évolue et est mis en œuvre. Bien qu'il n'y ait pas de recommandations contenues dans ce rapport pour aborder ces domaines, le programme pourrait vouloir les considérer dans le cadre de son remaniement.

Recommandations

La vérification a relevé des domaines dans lesquels les SEFPN pourraient être renforcés, ce qui a débouché sur les quatre recommandations ci-dessous.

1. De concert avec la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales et le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord, la sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit voir à ce que de la formation adaptée et des outils particuliers aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations soient conçus et offerts aux régions à l'appui des activités de programme courantes. On recommande aussi que l'administration centrale travaille avec les régions pour organiser les besoins qui y existent selon leur degré de priorité.
2. La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un examen de l'accès au Système de gestion de l'information soit effectué de manière périodique pour voir à ce que l'accès et la délégation des rôles restent appropriés. En outre, il faut publier des lignes directrices au sujet des processus de gestion du changement officiels se rapportant aux changements apportés aux tarifs provinciaux tout en augmentant la séparation des tâches en faisant participer l'administration centrale aux changements.
3. La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un cadre de gestion du risque approprié soit établi expressément pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et à ce qu'une évaluation du risque associé au programme soit réalisée.
4. De concert avec la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales, le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et le dirigeant principal des finances, la sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un programme de conformité officiel soit mis en place expressément pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

Réponse de la direction

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

1. CONTEXTE

La *Vérification du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations* fait partie du plan de vérification fondé sur le risque établi par Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) pour la période de 2016-2017 à 2018-2019, qui a été approuvé par la sous-ministre le 4 mars 2016. La vérification a été identifiée comme priorité très élevée, car il s'agit d'un programme qui verse des fonds (652 millions de dollars en 2014-2015²), très visible et extrêmement délicat. En outre, son modèle de prestation est complexe et comprend un grand nombre de participants, d'ententes et de cadres.

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) offre du financement pour assurer la sécurité et le bien-être des enfants des Premières Nations vivant dans les réserves, en appuyant des services de prévention et de protection adaptés et destinés aux enfants et aux familles des Premières Nations. Le cadre générique régissant la prestation de services de protection de la jeunesse aux enfants des Premières Nations dans les réserves est issu de l'arrangement constitutionnel selon lequel il incombe aux provinces et au territoire du Yukon de légiférer en matière de services à l'enfance et de gérer ces derniers. Dans la plupart des cas, les Premières Nations ont assumé la prestation des services à l'enfance. Toutefois, cette compétence relève des provinces qui délèguent leurs pouvoirs aux agences de SEFPN. L'approche adoptée par AANC en ce qui a trait au financement de services d'aide à l'enfance dans les réserves repose sur le principe général que le financement fédéral sert à appuyer la prestation de programmes sociaux comparables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux dans les collectivités dont l'emplacement et la situation sont similaires à celles des réserves.

En 2007, l'Assemblée des Premières Nations et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada ont déposé une plainte en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Dans leur plainte, les deux organisations prétendent qu'AANC offre un financement inéquitable pour les services à l'enfance et à la famille dans les réserves. Le 26 janvier 2016, le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a confirmé le bien-fondé de la plainte et a ordonné à AANC de mettre un terme à ses pratiques discriminatoires ainsi que de réformer le Programme des SEFPN et les ententes connexes. Le 15 septembre 2016, le TCDP a rendu un jugement à la suite de son ordonnance de janvier 2016 qui visait à offrir une assistance immédiate. Le Tribunal a rendu des ordonnances supplémentaires visant à apporter une assistance immédiate et il a demandé à ce qu'il y ait des présentations supplémentaires au sujet de divers enjeux.

Le budget de 2016 a annoncé un investissement de 634,8 millions de dollars sur cinq ans, tant pour répondre aux besoins immédiats des enfants des Premières Nations dans les réserves que pour lancer un processus de réforme qui débouchera sur le renforcement du Programme des SEFPN. Avec ces investissements, AANC a adopté un modèle de financement fondé sur la prévention dans tous les territoires de compétence.

Le gouvernement du Canada s'engage à lancer une réforme à grande échelle du Programme des SEFPN et il travaillera en étroite collaboration avec ses partenaires clés pour réformer le Programme, ce qui comprend les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, les fournisseurs de services de première ligne, les communautés, les dirigeants, les

² Rapport ministériel sur le rendement d'AANC pour 2014-2015

organisations, les gouvernements provinciaux et du Yukon de même que le TCDP et d'autres parties pertinentes.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

La vérification avait pour objectif d'évaluer si les pratiques de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne utilisées aux fins de la gestion générale du Programme des SEFPN étaient adéquates et efficaces.

2.2 Portée de la vérification

La portée de la vérification englobait les mécanismes de contrôle à l'appui d'une gouvernance adéquate et efficace, de la gestion du risque, de la gérance, de la responsabilité, de la mesure du rendement, de l'information utilisée pour la prise de décisions ainsi que de la capacité et de la compétence des ressources associées au Programme des SEFPN.

La portée de la vérification excluait les processus de gestion des litiges associés au jugement et aux ordonnances du TCDP, car ces éléments s'inscrivent dans des actions judiciaires en cours et, à ce titre, AANC travaille toujours à la préparation d'une réponse. De plus, les processus se rapportant aux activités ministérielles de budgétisation et de prévision générales ont été exclus de la portée, car elles ont récemment été évaluées dans le cadre d'une autre vérification interne. Enfin, les activités de SEFPN se rapportant à la réforme du programme (p. ex., remaniement du programme, engagement avec les intervenants, etc.) ont été exclues de la portée.

L'équipe de vérification a effectué du travail sur le terrain principalement à l'administration centrale d'AANC et dans trois bureaux régionaux. Les bureaux régionaux ont été sélectionnés en raison du fait qu'ils représentent différents modèles d'exécution du programme. Il s'agit des bureaux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Atlantique.

La période de la portée de la vérification allait du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2016.

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été planifiée et réalisée conformément aux Normes de vérification interne du gouvernement du Canada énoncées dans la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor. Une quantité suffisante et adéquate de procédures de vérification ont été exécutées et on a recueilli assez d'éléments de preuve pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de la conclusion du présent rapport.

La phase de planification de la vérification a concerné diverses procédures, dont un examen de la documentation préliminaire, qui comprend les politiques, les directives et les lignes directrices du Conseil du Trésor et d'AANC se rapportant à l'exécution du Programme des SEFPN ainsi que des entrevues avec des membres de la direction et du personnel. À la lumière des renseignements recueillis, une évaluation des risques a été réalisée pour déterminer la portée de la vérification.

Les critères de vérification ont été élaborés pour couvrir les risques les plus élevés. Ils ont servi de base à l'élaboration du programme de vérification détaillé pour la phase de l'exécution de la vérification. Voir la liste détaillée des critères utilisés à l'annexe A.

L'équipe de vérification a effectué du travail sur le terrain principalement à l'administration centrale d'AANC et dans trois bureaux régionaux. Les bureaux régionaux ont été sélectionnés en raison du fait qu'ils représentent différents modèles d'exécution du programme. Il s'agit des bureaux ci-dessous.

- Colombie-Britannique : on y a accompli une grande quantité de travail préalable au déploiement du modèle de prévention et on y a établi un cadre redditionnel.
- Ontario : on y suit un modèle unique selon lequel l'intégration est complète avec la province, conformément à l'Accord de 1965³.
- Atlantique : inclut les territoires de compétences à diverses étapes de l'adoption du modèle de prévention.

L'équipe de vérification a eu recours à un large éventail de méthodes, y compris l'exécution de tests directs sur les transactions et d'autres contrôles, des entrevues et un examen de la documentation. Quelques-unes des activités de vérification qui ont été réalisées figurent ci-dessous.

- Entrevues avec des membres de la direction et du personnel du Programme des SEFPN au sein du secteur des Programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (PPEDS) de l'AC, notamment ceux qui sont chargés de la maintenance du Système de gestion de l'information (SGI) d'AANC. De plus, en marge des visites effectuées dans les régions, des entrevues ont eu lieu avec du personnel de programme régional et d'autre personnel régional ayant des responsabilités concernant l'exécution ou la supervision du programme.
- Vérification des tests menés sur les contrôles clés se rapportant à l'approbation des ententes de financement des SEFPN, aux paiements effectués aux bénéficiaires, aux évaluations des bénéficiaires effectuées par les agents de programmes et à l'accès utilisateur au SGI.
- Examen de la documentation.

4. CONCLUSION

Les conclusions de la vérification précisent que, même si les principaux contrôles de gestion sont en place pour appuyer les processus d'affectation des fonds et de paiement du Programme des SEFPN, on a cerné des améliorations possibles au niveau de l'adéquation et de l'efficacité des pratiques de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne à l'appui du Programme des SEFPN. Les domaines à l'égard desquels des possibilités d'amélioration ont été relevées comprennent notamment l'élaboration et la mise en place de formation et d'outils spéciaux à l'appui des activités de programme régionales courantes, le renforcement de l'accès utilisateur au Système de gestion de l'information ainsi que les

³ Les services d'aide à l'enfance sont visés par l'accord sur les services d'aide conclu par le Canada et l'Ontario en 1965. AANC rembourse à la province une part convenue des coûts liés à la prestation de services d'aide à l'enfance sur les réserves des Premières Nations.

processus de gestion du changement connexes, l'établissement d'un cadre de gestion du risque pour le Programme des SEFPN de même que la mise en place d'un programme de conformité en bonne et due forme conçu expressément pour le Programme des SEFPN.

La vérification a également permis de relever certains éléments à considérer pour éclairer le remaniement du programme à l'égard desquels une consultation élargie est requise et qui dépendent de la manière dont le nouveau programme évolue et est mis en œuvre. Bien qu'il n'y ait pas de recommandations contenues dans ce rapport pour aborder ces domaines, le programme pourrait vouloir les considérer dans le cadre de son remaniement.

5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

À partir des éléments probants recueillis lors de l'examen de la documentation, des analyses et des entretiens réalisés, l'équipe de vérification a évalué chacun des critères de vérification (détails fournis dans l'annexe A) et a tiré des conclusions. Lorsqu'un écart entre les critères de vérification et la pratique a été observé, le risque associé à cet écart a été évalué et utilisé pour la formulation de conclusions et de recommandations connexes à la direction.

5.1 Activités de programme régionales (gouvernance, surveillance)

L'équipe de projet s'attendait à constater que de la formation officielle, des lignes directrices sur les processus et les procédures (y compris les contrôles clés) et des outils seraient établis et déployés à l'appui des activités de programme régionales courantes et pour promouvoir un certain degré d'uniformité entre les régions. L'équipe de vérification s'attendait aussi à trouver que les évaluations des bénéficiaires effectuées par les agents de programme étaient documentées de façon à établir l'exécution des contrôles clés pertinents.

Pour le Programme des SEFPN, le rôle d'AANC comprend la prestation de financement et on dépend des provinces et des agences pour offrir les services requis aux communautés des Premières Nations. Les régions ont la responsabilité de financer le programme et d'exercer une diligence raisonnable pour veiller à ce que les exigences en matière de financement soient respectées (c.-à-d., à ce que les bénéficiaires reçoivent les paiements attendus de la part d'AANC) et à ce que les bénéficiaires se conforment aux modalités des ententes de financement (p. ex., à ce que les bénéficiaires se plient aux exigences redditionnelles, à ce qu'ils soumettent des frais d'entretien admissibles pour remboursement, etc.).

À la lumière du travail de vérification accompli, aucun programme de formation officiel sur les SEFPN n'a été établi pour offrir au personnel affecté au programme des lignes directrices communes au sujet des rôles, des responsabilités, des processus et des procédures (y compris les contrôles clés). Par exemple, pendant le contrôle, on a constaté l'absence de formation d'intégration à l'intention du nouveau personnel de programme et de formation officielle sur les processus et les procédures de surveillance, les niveaux d'approbation pour exceptions au-delà d'un certain seuil, les exigences en matière de documents pour la piste de vérification, etc. À l'issue du contrôle, on a relevé plusieurs exemples où de la formation supplémentaire était nécessaire pour faire respecter la notion de séparation des tâches (p. ex., dans les cas où la direction n'exerçait aucune surveillance indépendante au sujet des dépenses d'un montant élevé traitées et approuvées par les agents de programme, examen indépendant des

rapprochements sans lien avec le préparateur, etc.). De plus, il y avait une formation limitée en matière de SEFPN pour ce qui est des processus que les agents de programme doivent suivre pour cerner les enjeux clés au sujet des frais d'entretien et de la manière dont les rapports du SGI peuvent être utilisés de façon optimale pour appuyer l'analyse en vue de la prise de décisions (p. ex., entre les catégories de dépenses, les périodes de temps, les autres bénéficiaires, etc.). Par conséquent, il se peut que les agents de programme ne soient pas adéquatement renseignés pour évaluer le caractère raisonnable des frais d'entretien et pour juger de leur admissibilité au remboursement du bénéficiaire avant l'exécution du paiement.

Les outils particuliers aux SEFPN (outils de travail, manuels de procédures) n'avaient pas été élaborés afin d'offrir les balises nécessaires pour appuyer le travail en cours dans des domaines très complexes ou à l'égard desquels un excellent jugement était requis. Par exemple, dans certaines régions, il existe un flou au sujet de l'admissibilité des enfants figurant dans le Système d'inscription des Indiens. En outre, malgré le fait que les frais d'entretien soumis excèdent fréquemment les lignes directrices provinciales, il n'existait pas de lignes directrices nationales officielles, de processus d'approbation suggérés ou de stratégies de collaboration avec les agences pour réduire les frais excessifs (comme les contrats de soins à long terme, etc.). De plus, lors des contrôles menés pendant les visites dans les différentes régions, on a constaté que l'ampleur de la documentation variait d'une région à l'autre (p. ex., l'utilisation d'une liste de vérification en bonne et due forme dans une région, même si on a constaté quelques écarts, quantité limitée de documentation pertinente conservée dans d'autres régions, etc.). Par conséquent, dans certains cas, la piste de vérification ne contenait pas de données démontrant que les agents de programme exécutaient les contrôles clés pour s'assurer que les bénéficiaires observaient les modalités de leurs ententes de financement et que les fonds étaient utilisés comme prévu.

Des appels nationaux avaient lieu au niveau de la direction et à celui de la gestion pour fournir des communications entre le personnel du programme de différentes régions et de l'AC. Ces appels devaient avoir lieu tous les mois, mais, pendant la période de la vérification, on a constaté que certains d'entre eux n'ont pas eu lieu. De plus, pour ces réunions, il n'y avait pas d'ordres du jour permanents ou d'ordres du jour de la prochaine réunion et il n'y avait pas non plus de mécanismes officiels de cueillette de commentaires sur les sujets à aborder selon les régions ou permettant de favoriser l'engagement et la consultation des régions à l'appui de l'amélioration continue des SEFPN. Cela a eu pour effet que les enjeux liés aux SEFPN n'étaient pas toujours abordés au moment opportun et que les pratiques exemplaires de même que les leçons retenues n'étaient pas mises en commun régulièrement pour promouvoir des processus de SEFPN efficaces.

Recommandation :

1. De concert avec la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales et le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord, la sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit voir à ce que de la formation adaptée et des outils particuliers aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ainsi que des mécanismes de communications plus officiels soient élaborés et offerts aux régions à l'appui des activités de programme courantes. On recommande aussi que l'administration centrale travaille avec les régions pour organiser les besoins qui y existent selon leur degré de priorité.

5.2 Système de gestion de l'information (SGI)

Le Système de gestion de l'information (SGI) est un système élaboré à l'interne pour les SEFPN qui a été mis en œuvre à l'échelle nationale en 2013. Le SGI contient de l'information relative aux frais d'entretien et il peut répondre à une grande variété de besoins d'information des partenaires des SEFPN (p. ex., provinces, agences) par l'intermédiaire de divers instruments de cueillette de données et en concomitance avec des outils régionaux.

L'application est utilisée pour assurer le suivi de l'information reçue de la part des bénéficiaires au sujet de leurs rapports de frais d'entretien mensuels, y compris le numéro de l'enfant dans le système d'inscription des Indiens, les dates de début et de fin de paiement, les coûts liés aux soins, les besoins particuliers, le nombre de jours de soins et le total mensuel des frais d'entretien. Le SGI contient des renseignements utilisés par les agents de programme pour évaluer l'admissibilité des frais d'entretien en vue du remboursement des bénéficiaires.

L'équipe de vérification s'attendait à trouver que les utilisateurs recevaient des profils et des droits d'accès appropriés compte tenu de leurs tâches et qu'un examen périodique des droits d'accès était mené pour s'assurer que les droits d'accès dont jouissent les utilisateurs sont appropriés en tout temps. Elle s'attendait aussi à ce que des processus de gestion du changement officiel soient établis pour traiter les changements apportés aux contrôles et aux paramètres du système.

Lors des contrôles effectués à l'occasion des visites dans les régions, il a été établi que les droits d'accès au SGI étaient excessifs dans deux des trois régions, car d'anciens employés du Ministère avaient toujours accès au SGI.

Dans une région, la même personne s'était vue confier des rôles d'utilisateur incompatibles en vertu desquels elle pouvait modifier les tarifs provinciaux et les seuils d'exception dans le SGI de même qu'évaluer et approuver l'admissibilité des frais d'entretien excédant les seuils dans le système (c.-à-d. que l'employé pouvait fixer le niveau d'exception et approuver les exceptions). Ce type de droits d'accès incompatibles présente un risque pour la séparation des tâches et contourne les contrôles que l'on s'attend à voir pour le processus de gestion du changement.

Recommandation :

2. La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un examen de l'accès au Système de gestion de l'information soit effectué de manière périodique pour voir à ce que l'accès au SGI et la délégation des rôles restent appropriés. En outre, il faut publier des lignes directrices au sujet des processus de gestion du changement officiels se rapportant aux changements apportés aux tarifs provinciaux tout en augmentant la séparation des tâches en faisant participer l'administration centrale aux changements.

5.3 Gestion du risque

L'équipe de vérification s'attendait à constater qu'en fonction des exigences énoncées dans le cadre de contrôle de gestion (CCG) pour les subventions et contributions (S et C) d'AANC, un cadre de gestion du risque approprié avait été conçu et mis en œuvre expressément pour le Programme des SEFPN. L'équipe de vérification s'attendait aussi à trouver un cadre mis à jour périodiquement et comprenant des éléments clés comme la détermination des risques émergents, les mécanismes de transmission au niveau supérieur pour signaler les risques considérables à la haute direction ainsi que la supervision des plans d'action.

Pendant l'exécution des contrôles, on a constaté que l'AC et les bureaux régionaux ont associé leurs engagements annuels de planification à des risques de niveau supérieur relevés dans le profil de risque d'AANC. Toutefois, aucun cadre de gestion du risque en bonne et due forme n'a été établi ou mis en œuvre pour le Programme des SEFPN. Sans cadre de gestion du risque officiel, il se peut que les SEFPN ne soient pas en mesure de cerner ou d'atténuer les risques clés au moment opportun, ce qui pourrait nuire à l'atteinte des objectifs du programme.

En outre, aucune évaluation du risque officielle et portant précisément sur le Programme des SEFPN n'a été menée depuis 2013. À l'occasion du travail de terrain effectué dans le cadre de la vérification (et après la vérification), on a constaté qu'une évaluation du risque pour le Programme de SEFPN était en cours.

Recommandation

3. La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un cadre de gestion du risque approprié soit établi expressément pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et à ce qu'une évaluation du risque associé au programme soit réalisée.

5.4 Programme de conformité

L'équipe de vérification s'attendait à trouver, conformément au CCG pour les S et C, qu'un programme de conformité en bonne et due forme se penchant sur les besoins particuliers aux SEFPN était mis en œuvre et l'équipe s'attendait également à ce que ce programme refferme des processus redditionnels pour l'ensemble du Programme des SEFPN.

À la lumière des activités de vérification menées dans les régions, on a constaté qu'il n'existe aucun programme de conformité officiel pour les SEFPN. Dans les trois régions visitées, les activités de conformité n'avaient pas lieu de manière uniforme. Dans une région, les activités de conformité étaient menées en fonction d'une approche et d'un cycle de vérification définis et non selon un cycle annuel, comme le CCG pour S et C le demande pourtant. Dans une autre région, des vérifications de conformité ont été menées en 2015-2016, mais elles n'ont pas toujours été achevées et aucune activité de conformité n'a été effectuée en 2016-2017. Dans la dernière région, aucune activité de conformité n'a été menée pendant la période vérifiée.

En outre, il a été constaté qu'il existait une communauté de pratique (CdP) nationale pour les programmes d'examen de la conformité et que cette CdP était pilotée par les Opérations régionales. L'ébauche du mandat indiquait que la CdP offrirait de l'orientation et de la formation aux bureaux régionaux et aux directions de l'AC au sujet des activités de conformité. Toutefois, il semble qu'aucune activité n'ait eu lieu en lien avec cette initiative depuis avril 2016.

En l'absence d'un programme de conformité officiel, aucun mécanisme n'est en place pour évaluer la mesure dans laquelle les bénéficiaires se conforment aux modalités de l'entente de financement ou pour tirer des leçons des activités de conformité du programme et accroître le rendement du programme.

Recommandation :

4. De concert avec la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales, le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et le dirigeant principal des finances, la sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un programme de conformité officiel soit mis en place expressément pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

5.5 Considérations relatives au remaniement du programme

En réponse au jugement rendu par le TCDP en 2016, AANC s'est engagé à mener une réforme en profondeur de son Programme des SEFPN. AANC procédera au remaniement de son Programme des SEFPN en collaboration avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, les agences et les communautés des Premières Nations. À la lumière du travail de vérification effectué, on a relevé certains éléments à considérer pour éclairer le remaniement du programme à l'égard desquels une consultation élargie est requise ou qui dépendent de la manière dont le nouveau programme évolue et est mis en œuvre.

Il n'y a pas de recommandations de vérification pour cette section. Cependant, le programme pourrait vouloir considérer ces domaines dans le cadre de son remaniement. Les paragraphes ci-dessous contiennent des renseignements sur certaines possibilités à cet égard.

Personnes :

- Éclaircir les rôles et les responsabilités de tous les intervenants, car cela sera un élément clé du remaniement du programme pour voir à l'établissement d'un cadre redditionnel adéquat et de mécanismes de collaboration optimaux pour l'exécution du programme. Il faut notamment préciser quels intervenants, à l'intérieur ou l'extérieur d'AANC, sont responsables, tenus de rendre compte, consultés ou informés pour ce qui est de tous les aspects du nouveau Programme des SEFPN.
- Collaborer avec les provinces et les agences pour mener des activités de conformité d'une manière intégrée. Les bureaux régionaux ont souligné que la meilleure façon de faire serait d'exécuter les activités de conformité en collaboration avec les provinces, le gouvernement du Yukon et les agences, car AANC ne possède pas les connaissances techniques sur les dossiers que possède le territoire du Yukon, qui sont nécessaires pour évaluer le caractère valide et raisonnable des coûts des soins prodigués aux enfants. Actuellement, aucun mécanisme officiel n'est en place pour permettre à AANC de travailler avec les provinces pour mettre en œuvre un programme unifié de conformité des bénéficiaires. Cette situation est due à la complexité de la structure composée de multiples ordres de gouvernement et de divers territoires de compétences de même qu'aux difficultés qui en découlent.
- Fournir des éclaircissements sur les communications pour le Programme des SEFPN au niveau régional. On a constaté pendant la vérification qu'il n'existait dans les régions visitées aucun mécanisme officiel permettant de veiller à ce que les renseignements liés

aux SEFPN soient abordés ou présentés à l'intérieur des structures redditionnelles régionales, car les obligations associées à la transmission de l'information n'étaient pas clairement définies (p. ex., pas d'ordre du jour permanent sur les SEFPN pour les comités régionaux). Il serait avantageux de voir à ce que les renseignements se rapportant au programme soient mis en commun au niveau régional pour éclairer la prestation de services intégrés aux communautés des Premières Nations.

- Considérer les types de capacités et de compétences qui sont requises des ressources à l'appui des activités du nouveau programme. Depuis sa création, le programme a principalement été de nature administrative. Cependant, différents ensembles de compétences seront probablement nécessaires au sein du nouveau programme (p. ex., capacités de réflexion stratégique, capacité d'appuyer des activités d'engagement avec les partenaires des SEFPN, capacité de mener des analyses de données et de tendances). Les descriptions de travail doivent être mises à jour pour tenir compte des exigences du nouveau programme.
- Explorer différentes structures organisationnelles susceptibles d'être mises en œuvre pour le nouveau programme afin de promouvoir une exécution efficace et efficiente du programme dans les régions. Dans deux des trois régions visitées pendant la vérification, on réfléchissait à la possibilité d'effectuer une restructuration organisationnelle, ou une telle restructuration était mise en œuvre pour améliorer l'exécution régionale du programme. Il faut aussi considérer quels éléments communs pour l'exécution régionale doivent être requis par le programme pour améliorer la gestion et le cadre redditionnel du programme. Une analyse approfondie sera nécessaire pour déterminer quelles structures organisationnelles seraient optimales et offriraient une souplesse adéquate aux régions à mesure que les exigences du programme évoluent en marge du remaniement du programme.

Processus :

- Élaborer un cadre de contrôle de programme (CCP) conformément au CCG pour les subventions et contributions. Ce cadre devrait considérer les politiques et les procédures des SEFPN à la lumière des risques liés au programme et des modalités approuvées, selon ce qui s'applique au nouveau programme.
- Considérer les types de méthodes de financement davantage axées sur les besoins et veiller à ce que les modalités du programme ou tout cadre redditionnel appuient les exigences d'AANC, ce qui comprend la réception de rapports adéquats de la part des provinces et du territoire du Yukon afin de permettre une bonne transparence au sujet de l'utilisation des fonds. La méthode de financement reposant sur une formation actuellement utilisée par le programme a été déclarée discriminatoire par le TCDP. AANC doit collaborer avec son personnel de programme, avec les partenaires en matière de SEFPN (p. ex., provinces, agences et communautés des Premières Nations) ainsi qu'avec d'autres secteurs de programmes connexes d'AANC (p. ex., infrastructure, etc.) afin de créer des options appropriées.
- Créer des indicateurs de rendement pour SEFPN mettant l'accent sur les résultats du programme plutôt que sur les produits du programme, comme c'est actuellement le cas. Il sera nécessaire de consulter le personnel de programme, les partenaires en matière de SEFPN et d'autres secteurs de programmes connexes d'AANC pour établir des résultats de rendement solides et des mesures connexes.

Technologie :

- Enfin, il faut réfléchir à la manière dont les renseignements inscrits dans le SGI peuvent

être utilisés pour permettre une analyse des tendances améliorée, la production de meilleurs rapports sur les exceptions, etc. Néanmoins, le SGI est une bonne base de renseignements pour le Programme des SEFPN. Au fil de l'évolution du remaniement du programme, on aura l'occasion de réfléchir à la façon dont il convient d'améliorer l'information aux fins de la prise de décisions. Cela améliorera aussi les rapports sur le rendement du programme.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse et mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en application prévue
<p>1. De concert avec la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales et le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord, la sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit voir à ce que de la formation adaptée et des outils particuliers aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations soient conçus et offerts aux régions à l'appui des activités de programme courantes. On recommande aussi que l'administration centrale travaille avec les régions pour organiser les besoins qui y existent selon leur degré de priorité.</p>	<p>Les Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social collabore avec le personnel des Opérations régionales pour mettre en œuvre des procédures communes et des outils d'orientation, pour identifier et élaborer des modules de formation ainsi que pour identifier et prioriser les besoins de formation du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>T4, 2017-2018</p>
<p>2. La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un examen de l'accès au Système de gestion de l'information soit effectué de manière périodique pour voir à ce que l'accès et la délégation des rôles restent appropriés. En outre, il faut publier des lignes directrices au sujet des processus de gestion du changement officiels se rapportant aux changements apportés aux tarifs provinciaux tout en augmentant la séparation des tâches en faisant participer l'administration centrale aux changements.</p>	<p>Les Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social effectueront un examen des utilisateurs et des rôles du Système de gestion de l'information (SGI) des services à l'enfance et à la famille pour définir avec précision les rôles et les affectations des utilisateurs, pour élaborer un plan d'action conjoint avec les régions et pour formaliser un processus de gestion du changement régional du SGI des services à l'enfance et à la famille dans chacune des régions.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>T4, 2017-2018</p>

Recommandations	Réponse et mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en application prévue
<p>3. La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un cadre de gestion du risque approprié soit établi expressément pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et à ce qu'une évaluation du risque associé au programme soit réalisée.</p>	<p>Les Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social mettent en œuvre une structure de gouvernance dans le but de gérer et de guider les activités de Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social. Chaque programme de Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social – y compris les Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations – instaurera un Cadre de gestion intégrée (CGI) adéquat selon les exigences du Cadre de contrôle de gestion d'AANC pour les subventions et contributions. Celui-ci sera basé sur le niveau du secteur du CGI existant.</p> <p>Les Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social sont en train de compléter une évaluation du risque pour la Direction générale de l'enfance et de la famille.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>T4, 2017-2018</p> <p>T4, 2017-2018</p>

Recommandations	Réponse et mesures de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en application prévue
<p>4. De concert avec la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales, le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord et le dirigeant principal des finances, la sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social doit veiller à ce qu'un programme de conformité officiel soit mis en place expressément pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.</p>	<p>La sous-ministre adjointe des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social travaillera avec le dirigeant principal de la finance et la sous-ministre adjointe principale des Opérations régionales afin de mettre en place un plan d'action pour réaligner et finaliser la Directive de suivi et de surveillance des bénéficiaires du programme de Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social qui devront prendre en considération les zones à risque spécifique des Services à l'enfance et à la famille, la capacité régionale et l'approche ministérielle axée sur les risques (les activités de vérification de la conformité s'appliquent à tous les programmes).</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p>T4, 2017-2018</p>

Annexe A : Critères de vérification

Afin d'obtenir un degré de certitude adéquat pour atteindre l'objectif de la vérification, l'équipe de vérification a élaboré les critères de vérification ci-dessous.

Critères de vérification et objectifs de contrôle	
1. Gouvernance	
1.1	Un cadre de gouvernance efficace est en place; il inclut des rôles et des responsabilités clairement définis au sein d'AANC, des réunions et des mises à jour régulières ainsi que des procédures uniformes pour les activités de suivi et de surveillance.
2. Gérance	
2.1	Une stratégie de gestion du risque a été établie pour le Programme des SEFPN.
2.2	Le processus d'allocation de fonds d'AANC comprend des mesures visant à démontrer comment les objectifs du programme seront atteints par l'activité financée.
2.3	Les agences de SEFPN (ou les provinces, le Yukon ou les Premières Nations) peuvent recevoir du financement conformément à leurs ententes de financement et ce financement doit servir aux fins pour lesquelles il a été octroyé.
2.4	Les pratiques de surveillance des agences de SEFPN (ou des provinces, du Yukon ou des Premières Nations) sont adéquates et permettent de veiller à ce que les risques soient cernés et atténués, à ce que les fonds soient dépensés comme prévu et à ce que les rapports sur les activités et le rendement soient exacts.
2.5	Des activités de vérification de la conformité pour le Programme de SEFPN sont menées de façon régulière et structurée pour s'assurer que les agents de programme et les agents régionaux d'AANC respectent les politiques et les procédures relatives au programme.
2.6	Une évaluation périodique est effectuée pour cerner les leçons retenues, les exigences de formation pour le personnel des SEFPN et les occasions de procéder à l'amélioration continue des processus et procédures en place pour les SEFPN.
3. Résultats et rendement	
3.1	Le cadre de gestion du rendement est adéquat et permet de mesurer l'atteinte des objectifs de rendement et des résultats associés aux activités du Programme des SEFPN et de préparer des rapports sur le sujet.
3.2	Les processus et les systèmes d'information permettent le suivi, la compilation et la communication de données relatives aux SEFPN de manière uniforme, efficiente, efficace et rapide aux fins de la prise de décisions.
4. Personnes	
4.1	AANC dispose des ressources et des compétences suffisantes pour s'acquitter efficacement des responsabilités liées au Programme des SEFPN et les gérer.

Annexe B : Politiques, directives et lignes directrices pertinentes

La liste ci-dessous contient les documents qui ont été consultés pour la préparation du présent rapport. Elle n'est pas exhaustive.

- Politique sur les paiements de transfert et Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor
- Directive sur la délégation des pouvoirs financiers pour les dépenses du Conseil du Trésor
- *Loi sur la gestion des finances publiques*
- Cadre de contrôle de gestion d'AANC pour les subventions et contributions
- Politique sur la vérification des bénéficiaires d'AANC
- Directive sur la conformité des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social d'AANC
- Délégation des pouvoirs de signature des documents financiers d'AANC