

**Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien**

**Préparé par :
Abbas Rangwala, chargé de projet de vérification**

**Assisté par :
CCG The Comprehensive Consulting Group**

**Auto-évaluation du contrôle
des ententes de financement
Résumé des conclusions régionales**

**Projet 96/08
Mars 1999**

REMERCIEMENTS

La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) tient à souligner la contribution à ce travail de tous les coordonnateurs régionaux de l'auto-évaluation, des participants régionaux et des membres suivants du comité directeur :

Paul Norman,	Région de l'Ontario
Filomena de Sousa,	Région de l'Ontario
Mike Hartley,	Région de l'Alberta
Janet Third,	Région de l'Alberta
Dave Ouimet,	Direction des paiements de transfert
Terry Goodtrack	Direction des paiements de transfert

L'auto-évaluation du contrôle des ententes de financement a été planifiée et gérée, au nom de la DGÉVI, par Toby Stewart, chargé de projet spécial à la DGÉVI, et Abbas Rangwala, chargé de projet de vérification à la DGÉVI.

Table des matières

	Page
Résumé	i
Contexte	i
Objectifs	i
Portée	ii
Évaluation générale	ii
Principales constatations	iv
Partie 1 - Introduction	1
Contexte	1
Objectifs	2
Portée	2
Approche	3
Méthodologie	3
Stratégie en matière de rapports	4
Limites des données	5
Partie 2 - Conclusions détaillées et recommandations	6
Cadre de contrôle de gestion	6
Conditions	8
Surveillance de la conformité	10
Plans de redressement	15
Recommandations	18
Partie 3 - Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994	19
Partie 4 - Leçons tirées de l'expérience	23
Ce qui a bien fonctionné	23
Ce qui n'a pas bien fonctionné	24
Considérations relatives aux futurs projets d'AEC	25
Annexes	
Mandat	
Plan d'action	
Appendice	
Appendice A - Mécanismes et Autorisations de Financement	

Contexte

Ces dernières années, la politique gouvernementale ayant encouragé les collectivités autochtones à opter de plus en plus pour l'autonomie gouvernementale, la principale fonction du MAINC est passée de la prestation directe de services aux Autochtones au financement des Premières Nations et de leurs organisations. En retour, ces dernières s'engagent, en vertu d'ententes de financement, à offrir elles-mêmes des services aux peuples autochtones. Les ententes de financement du MAINC ont également évolué au rythme des aspirations et des capacités des bénéficiaires, et en fonction des changements apportés aux principes de reddition de comptes au Parlement concernant l'utilisation des fonds publics.

En 1994, en réponse aux mesures prises par le Conseil du Trésor pour renforcer l'obligation des gestionnaires de surveiller le rendement des tierces parties chargées de la prestation de services et de programmes, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) du Ministère a procédé à une auto-évaluation du contrôle (AEC) des ententes de financement du MAINC. L'AEC a englobé un examen des pratiques et des contrôles de gestion relatifs aux ententes de financement signées en 1992-1993 et en 1993-1994 à l'Administration centrale et dans toutes les régions. Cette AEC, la première en son genre au MAINC, a révélé que les régimes de gestion des régions et de l'Administration centrale laissaient à désirer.

En 1997, la DGÉVI a entrepris une deuxième AEC pour évaluer les pratiques de gestion du financement dans le contexte des modifications importantes apportées aux ententes de financement et faire le point sur la mise en oeuvre des recommandations nationales formulées au moment de l'AEC de 1994. Cette AEC a englobé un examen du cadre et des processus de contrôle de gestion pour toutes les catégories de bénéficiaires et tous les types d'ententes de financement en vigueur durant l'exercice 1995-1996.

Objectifs

Les principaux objectifs de cet examen étaient les suivants :

- élaborer une méthode d'auto-évaluation du contrôle, pour mise en œuvre au sein des Services de financement;
- appliquer cette méthode pour faciliter les auto-évaluations à l'Administration centrale et dans toutes les régions en ce qui concerne la gestion de leurs ententes de financement respectives;
- fournir une évaluation indépendante informelle de la mise en œuvre des recommandations nationales qui ont découlé de l'auto-évaluation du processus de gestion du financement réalisée en 1994.

Portée

Le projet consistait en un examen des contrôles de gestion des ententes de financement global à l'Administration centrale et dans toutes les régions. Des échantillons de données ont été prélevés pour toutes les catégories de bénéficiaires et tous les types d'ententes de financement en vigueur durant l'exercice 1995-1996. On a examiné quatre éléments de contrôle particuliers pour déterminer l'efficacité de la gestion des ententes de financement global et des obligations redditionnelles qui y sont associées :

- l'existence de cadres de contrôle de gestion efficaces dans chaque région et à l'Administration centrale;
- l'uniformité des conditions des ententes de financement;
- la preuve de la vérification de la conformité à ces conditions; et
- l'efficacité de la mise en œuvre de plans de redressement.

Deux types de renseignements ont été utilisés : les données quantitatives compilées à partir d'examens des dossiers et les évaluations qualitatives de groupes d'employés représentant la Direction des services de financement des régions, la Direction des services ministériels et d'autres directions de programme.

Évaluation générale

D'après l'observation indépendante de la DGÉVI des conclusions régionales de l'AEC, résultant principalement d'examens qualitatifs, et notre compréhension des politiques, procédures, pratiques et contrôles du Ministère, nos conclusions globales sont les suivantes :

- le Ministère a élaboré un régime de gestion globale efficace des politiques, des procédures, des directives, des manuels, des systèmes d'établissement de rapports, des mécanismes de financement et de la formation applicables aux ententes de financement pour appuyer les gestionnaires et les employés des Services de financement. Ces éléments assurent un fondement solide à l'élaboration de cadres de contrôle de gestion (CCG) régionaux.
- le Ministère a réalisé des progrès considérables à l'égard de l'établissement de CCG globaux uniformes, y compris des ententes de financement types comportant à l'intention des bénéficiaires des conditions et des exigences en matière de rapports clairement définies, ce qui permet de s'assurer que les fonds servent aux fins prévues.
- d'importantes questions liées aux CCG et des questions opérationnelles connexes restent toutefois à régler. Toutes les régions ont déjà un CCG, mais celui-ci n'est parfois pas assez global, et les contrôles types ne sont pas appliqués uniformément non plus d'une

région à l'autre. Il faut se pencher sur les préoccupations au sujet des modifications apportées par les régions aux principales conditions, ainsi que sur l'amélioration de la surveillance du respect des conditions par les bénéficiaires, l'utilisation du Module de gestion du Système de gestion des paiements de transfert (SGPT) comme système de soutien et d'établissement de rapports à l'échelle nationale et l'application des plans de redressement.

Les raisons systémiques du manque d'uniformité au niveau de l'élaboration et de l'application des CCG n'ont été ni examinées ni exposées dans le cadre de la présente AEC. Néanmoins, l'analyse de la DGÉVI indique :

- que l'environnement dans lequel évolue chaque région est différent (p. ex., besoins des clients, expérience des gestionnaires régionaux, considérations politiques liées aux Premières Nations et autres considérations politiques, etc.); par conséquent, chacune a adapté les pratiques opérationnelles aux besoins propres à son environnement;
- que les régions n'ont pas toujours élaboré les CCG en tenant compte des paramètres nationaux uniformisés par le régime de gestion globale du Ministère; et
- que le MAINC, autrefois fournisseur de services, est devenu un organisme de financement de tierces parties, mais que cette nouvelle culture ne s'est pas encore enracinée profondément dans tous les secteurs des pratiques régionales et pourrait ne pas être encore pleinement intégrée aux structures organisationnelles régionales et aux pratiques de travail des employés des Services de financement.

Dans le contexte actuel de délégation des pouvoirs aux Premières Nations, les régions peuvent trouver acceptable la modification des conditions des ententes nationales types pour répondre aux besoins des clients. Cependant, les conditions modifiées devraient être approuvées par l'Administration centrale, et cela seulement lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec l'esprit des conditions nationales types qui ont été définies de manière à ce que le Ministère puisse s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement. Ce principe doit être bien compris par tout le personnel.

Il convient de signaler qu'en dépit des sommes d'argent considérables dépensées chaque année dans le cadre des ententes de financement, à l'heure actuelle, le Ministère n'a pas à portée de la main de données ou rapports sur le rendement des régions au regard de tous les aspects de la gestion des ententes de financement. Faute de tels rapports de synthèse réguliers, les cadres supérieurs ont de la difficulté à s'acquitter de l'ensemble de leurs responsabilités de gestion.

Principales constatations

Cadre de contrôle de gestion

S'il est bien compris et appliqué uniformément, un cadre de contrôle de gestion (CCG) garantit l'existence de contrôles et d'outils connexes adéquats pour gérer les obligations et responsabilités relatives au rendement des bénéficiaires. Il réduira également les risques pour les parties. La Direction des paiements de transfert (DPT) a préparé un manuel en deux volumes, intitulé « Guide sur la gestion des ententes de financement », qu'elle a distribué à tous les responsables de centre de responsabilité (RCR) chargés d'administrer des ententes de financement. Ce manuel contient tous les renseignements nécessaires tant au sujet des lois applicables que de la surveillance du rendement des bénéficiaires et de l'établissement de rapports internes à l'aide de la base de données du Module de gestion du SGPT. La DPT offre également une formation continue aux employés des Services de financement.

Les résultats des examens qualitatifs ont fait ressortir que chaque région de même que les Services de financement de l'Administration centrale doivent d'abord avoir en place leur propre CCG. Pour qu'il soit efficace, il leur faut aussi appuyer les agents des Services de financement (ASF) qui surveillent la mise en œuvre ainsi que les pratiques en matière de rapports des bénéficiaires du financement.

Contrairement à ce qu'avaient fait ressortir les résultats de l'AEC de 1994, chacune des régions et l'Administration centrale signalent maintenant qu'elles ont un CCG. Les régions qui ont indiqué que leur CCG fonctionnait bien ont attribué son succès aux pratiques exemplaires suivantes :

- politiques, procédures, responsabilités et rôles clairs et complets;
- appui constant de la direction à l'égard des pratiques relatives à l'obligation de rendre compte et à la gestion des risques;
- formation continue du personnel et renforcement des politiques et des procédures;
- utilisation d'un système de base de données régional efficace pour faciliter la surveillance et la gestion des ententes de financement.

Cependant, l'examen a également fait ressortir ceci :

- il existe des différences entre les régions quant au caractère exhaustif du CCG;
- certains employés ne mettent pas toujours pleinement en application les éléments des contrôles de gestion;
- les principales raisons invoquées pour une mise en œuvre moins efficace du CCG sont des contraintes de temps, un manque de communication, une formation inadéquate et un soutien insuffisant.

Conditions des ententes de financement

Toutes les régions ont convenu que des ententes nationales types, assorties de diverses conditions et mises à jour annuellement par la DPT, constituent des mécanismes de contrôle constructifs et sont des éléments importants de chacun des CCG régionaux.

L'AEC a fait ressortir que, dans la pratique, les ententes les plus efficaces sont celles qui sont fondées sur les modèles génériques nationaux. Elle a également révélé que des conditions supplémentaires qui ne portent pas atteinte aux conditions de base peuvent encourager les Premières Nations à assumer une plus grande part des responsabilités liées à une gestion et à une prestation efficaces des services inclus dans une entente. En outre, elles vont dans le sens de l'obligation du Ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

Selon les régions, lorsque vient le moment de mettre à jour les ententes de financement pour y incorporer de nouvelles conditions nationales types, les résultats les plus efficaces sont obtenus quand le région s'assure que :

- les modifications ont été négociées avec les bénéficiaires à titre de « partenaires » du processus;
- les questions et préoccupations cernées dans les vérifications annuelles des Premières Nations ont été prises en compte;
- les leçons tirées de l'application de plans de redressement ont été incorporées.

Les régions ont fait observer que l'efficacité des conditions nationales types comme mesure de contrôle s'en ressentait lorsque des mises à jour étaient reçues de l'Administration centrale après que les négociations relatives à une entente avaient déjà été entamées avec les Premières Nations. Les régions estiment que des exigences compliquées ou indues en matière de rapports diminuent également leur efficacité. Selon la DPT, les modifications régionales qui vont à l'encontre des conditions de base ou des exigences du Conseil du Trésor sont une source de préoccupation majeure à laquelle il faut prêter attention.

Surveillance de la conformité aux conditions des ententes de financement

La surveillance de la conformité aux conditions vise à garantir que les bénéficiaires peuvent être tenus responsables de tout écart entre les résultats obtenus et les objectifs tels qu'ils sont énoncés dans les ententes de financement. Elle permet par ailleurs au MAINC de mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement. Les régions qui ont signalé avoir en place un système efficace de surveillance de la conformité ont indiqué que les pratiques exemplaires suivantes y avaient contribué :

- l'élaboration de politiques et de procédures régionales pour améliorer la surveillance de la conformité;

- le fait de donner une formation aux employés sur les procédures de surveillance de la conformité;
- le transfert électronique des données par les bénéficiaires au MAINC;
- l'établissement de liens avec les bénéficiaires afin que les appels téléphoniques réguliers et les visites des lieux soient considérés comme partie intégrante de la relation d'affaires entre le MAINC et la Première Nation;
- l'utilisation de bases de données et de systèmes de classement pour gérer systématiquement le processus de surveillance;
- des rapprochements mensuels des rapports des bénéficiaires, des rapports de surveillance du personnel, des fichiers des bases de données et des relevés du Module de gestion du SGPT en vue de l'autorisation et du versement des paiements suivants.

La confirmation de la conformité à des conditions précises de même qu'une évaluation plus vaste des progrès du bénéficiaire dans la réalisation des objectifs globaux de l'entente améliorent manifestement la capacité d'une région de gérer efficacement son portefeuille d'ententes de financement.

Cependant, dans certaines régions, l'AEC a révélé que la surveillance de la conformité n'était pas constante. Ce facteur pourrait contribuer à une prestation des services et/ou à des rapports de rendement insatisfaisants de la part de certains bénéficiaires. Par conséquent, la Couronne risquerait de voir sa responsabilité être engagée davantage si la surveillance par le personnel du MAINC laissait à désirer ou était inconstante.

D'après l'auto-évaluation qualitative, quatre autres facteurs nuiraient à une surveillance efficace de la conformité aux conditions des ententes :

- dans certains cas, des indicateurs de performance mesurables n'ont pas été clairement définis dans les ententes de financement, d'où l'imprécision des rapports des bénéficiaires et de la surveillance;
- le suivi des opinions avec réserves après vérification et des rapports de conformité négatifs manquait d'uniformité;
- les autorisations de paiement n'étaient pas toujours étayées par des rapports de conformité satisfaisants;
- les évaluations régionales de contrôle de la qualité du processus de surveillance de la conformité étaient limitées.

Les régions utilisent peu le Module de gestion du SGPT comme mécanisme de contrôle administratif interne pour la surveillance de la conformité parce qu'elles ont l'impression en général que le système est trop lourd. Cependant, la plupart d'entre elles considèrent qu'il pourrait être un outil utile pour elles et pour la Direction des paiements de transfert si des améliorations y étaient apportées.

Plans de redressement

Un plan de redressement est mis en œuvre lorsqu'un bénéficiaire fait preuve d'une incapacité grave et prolongée de gérer et d'offrir de façon autonome des services à l'intérieur des paramètres de son entente de financement.

Les régions qui se sont dites satisfaites de l'efficacité de leurs plans de redressement ont indiqué que les pratiques exemplaires suivantes y contribuent :

- l'établissement d'un partenariat entre le personnel du MAINC et la Première Nation après que les problèmes ont été cernés de manière à pouvoir élaborer, approuver et mettre en œuvre ensemble un plan de redressement;
- la création dans la région d'une section responsable des plans de redressement pour travailler avec les Premières Nations;
- des efforts accrus pour améliorer la capacité de gestion financière des Premières Nations, ce qui pourra supposer notamment d'offrir une formation en gestion financière à des représentants des Premières Nations;
- la consignation des « leçons tirées de l'expérience » de plans de redressement antérieurs, pour consultation interne lorsque se présenteront de nouvelles situations où un plan de redressement s'impose;
- l'assurance que la gestion d'un plan de redressement par une région englobe des procédures détaillées pour la réception, l'examen, l'approbation et une surveillance subséquente proactive.

Cependant, certains des participants à l'AEC qualitative se sont dits préoccupés par le fait qu'il arrive souvent qu'un plan de redressement soit mis en œuvre uniquement au moment où les problèmes financiers d'un bénéficiaire échappent déjà à tout contrôle. Ils étaient généralement d'avis aussi qu'une approche préventive plus proactive pourrait diminuer le nombre et la sévérité des plans de redressement. Cela comporterait également des avantages pour le Ministère et le bénéficiaire pour les raisons suivantes :

- une détection rapide des problèmes susceptibles de s'aggraver pourrait réduire au minimum la responsabilité et les dommages-intérêts;
- après une intervention rapide et une résolution hâtive du problème, les bénéficiaires jouiraient de compétences accrues en gestion financière;

- les partenariats pourraient être renforcés avant que les problèmes ne s'aggravent et ne mènent à des conflits.

Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994

L'auto-évaluation du contrôle des ententes de financement de 1994 avait débouché sur sept recommandations nationales (résumées à la rubrique « Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994 »). Des progrès ont été accomplis dans chacun des sept secteurs. Fait plus important, un cadre de contrôle de gestion a été élaboré et est en place dans chaque région. Cependant, les CCG de la plupart des régions pourraient être améliorés. Les quatre questions les plus importantes soulevées par l'AEC de 1994 et celle qui vient d'être effectuée sont les suivantes :

- les contrôles et les procédures de surveillance continuent à présenter des lacunes;
- il faudrait préciser et rationaliser les exigences en matière de rapports imposées aux bénéficiaires;
- des améliorations doivent être apportées au système pour que le Module de gestion du SGPT réalise son potentiel;
- le contrôle et la surveillance des plans de redressement doivent faire l'objet d'améliorations.

Plans d'action régionaux découlant de l'AEC de 1997

Outre leurs rapports sommaires qualitatifs et quantitatifs, toutes les régions de même que la RCN ont présenté leurs plans de mesures correctives pour régler les questions importantes que l'AEC a mise au jour. Ces plans d'action confirment leur engagement à améliorer les cadres de contrôle de gestion et à renforcer l'obligation de rendre compte. Les points saillants de leurs plans d'action sont résumés ci-dessous :

- améliorer les voies de communication et les partenariats avec les Premières Nations;
- améliorer la politique et les lignes directrices régionales ou en élaborer de nouvelles pour renforcer la surveillance des plans de redressement et s'assurer ainsi qu'ils seront mis en œuvre efficacement et fonctionneront;
- mettre la dernière main à un document général d'évaluation de la gestion et de la responsabilisation;
- revoir et améliorer les exigences en matière de rapports de manière à pouvoir mieux mesurer les résultats.

Principales recommandations

1. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, établir un calendrier et un plan de travail en vue d'un examen en profondeur de chacun des éléments clés du régime de gestion globale du Ministère et des CCG régionaux, à l'aide d'un questionnaire amélioré d'auto-évaluation récemment rempli.
2. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, présenter ensuite au sous-ministre adjoint, Services ministériels, un rapport comportant des recommandations relatives aux améliorations stratégiques à apporter au régime de gestion globale du MAINC et aux CCG des régions.
3. Après que les recommandations auront été acceptées, le sous-ministre adjoint, Services ministériels, devrait présenter un exposé au Comité de la haute direction pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.

Partie 1 - Introduction

Contexte

L'objet du présent examen était de fournir à la haute direction une auto-évaluation globale des pratiques et des contrôles de gestion des ententes de financement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Il devait également permettre de produire un rapport d'étape sur les améliorations apportées au cours des deux années qui ont suivi la première auto-évaluation par le MAINC du processus de gestion du financement.

La principale fonction du MAINC a évolué, passant de la prestation des services par le personnel du Ministère au financement des Premières Nations qui fournissent les services qui leur ont été transférés. Pour s'acquitter de ce rôle différent, le Ministère a établi des directions des Services de financement dans tous ses bureaux régionaux. Ces directions emploient des agents des Services de financement qui offrent des services de consultation aux Premières Nations responsables de la prestation directe des programmes et services qui leur ont été transférés au profit des membres de leurs collectivités.

Les services responsables de la fonction de gestion du financement sont la Direction des paiements de transfert (DPT) à l'Administration centrale, et les directions des Services de financement dans les régions. Une responsabilité importante de ces services est l'obligation de rendre compte étant donné que le ministre du MAINC demeure responsable envers le Parlement des fonds engagés pour la prestation des services.

Le MAINC a mis au point plusieurs types différents d'ententes de financement aux fins du transfert des fonds, et il a délégué progressivement la prestation des programmes et le contrôle de gestion aux Premières Nations.

L'auto-évaluation du processus de gestion du financement de 1994 était la première en son genre au MAINC. Elle a révélé que les régimes de gestion des régions et de l'Administration centrale associés au financement des Premières Nations et l'efficacité des plans de mesures correctives laissaient à désirer.

Étant donné la nature évolutive des instruments de financement et l'importance des fonds en cause dans toutes les régions, les responsables du projet d'AEC de 1997 ont mis au point un outil d'auto-évaluation utilisé par les Services de financement et les gestionnaires des Finances pour évaluer les processus et les régimes de gestion régionaux. Cet outil devait fournir des balises en matière de « qualité » aux employés des Services de financement, pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions quotidiennes. En outre, il a été élaboré en vue d'un transfert possible aux Premières Nations, à mesure qu'elles se dirigent vers l'autonomie gouvernementale.

Objectifs

Les objectifs de cet examen étaient les suivants :

- élaborer une méthode d'auto-évaluation du contrôle et des risques destinée à une application générale au sein des Services de financement;
- appliquer cette méthode pour faciliter l'auto-évaluation de la pertinence et de l'efficacité des politiques, des pratiques et des contrôles se rapportant à la gestion des ententes de financement en vigueur durant l'exercice 1995-1996;
- fournir une évaluation indépendante informelle de la mise en application des recommandations nationales du rapport d'auto-évaluation du processus de gestion du financement, qui étaient fondées sur les données de l'exercice 1993-1994; et
- cerner les repères applicables en matière de qualité de service aux fins SGPT et du Module de gestion du SGPT, et évaluer dans quelle mesure sont respectées les normes de service.

Portée

L'auto-évaluation du contrôle et le suivi s'étendaient à l'examen du cadre de gestion actuel, y compris les politiques, les pratiques et les contrôles relatifs à la gestion des ententes de financement à l'Administration centrale et dans toutes les régions. Les procédures d'auto-évaluation devaient être appliquées à tous les types d'ententes de financement, y compris les ententes de transfert financier (ETF). Les échantillons de données se rapportaient à toutes les catégories de bénéficiaires et ont permis l'examen de tous les types d'ententes de financement en place durant l'exercice 1995-1996.

On a examiné quatre éléments de contrôle particuliers pour déterminer l'efficacité de la gestion des ententes de financement global et des moyens de rendre compte :

- l'existence de cadres de contrôle de gestion efficaces dans chaque région et à l'Administration centrale;
- l'uniformité des conditions des ententes de financement;
- la preuve de la vérification de la conformité à ces conditions; et
- l'efficacité de la mise en œuvre des plans de redressement.

Approche

Ce projet a été entrepris en collaboration avec un comité directeur représentant la DPT et des employés choisis des Services de financement des régions. Chaque région et la DPT ont désigné une personne-ressource (et un remplaçant) qui a coordonné la collecte des données et l'évaluation durant la phase d'auto-évaluation. Une séance d'orientation a été organisée pour les personnes-ressources des régions et de l'Administration centrale avant la collecte des données. Des conférences téléphoniques ont eu lieu régulièrement pour faire état des progrès réalisés, cerner les questions d'intérêt et régler les difficultés à mesure que le projet progressait.

Méthodologie

Contribution des régions au modèle de contrôle de l'auto-évaluation

Un cadre de contrôle de l'auto-évaluation a été présenté aux régions pour qu'elles l'examinent et donnent leur avis. Elles ont examiné les contrôles définis dans le Guide sur la gestion des ententes de financement en fonction des pratiques régionales. Un certain nombre de régions ont fourni une information succincte à la DGÉVI, qui s'en est servie pour évaluer l'utilisation et l'application des contrôles existants au niveau régional et pour élaborer un questionnaire devant être utilisé dans les ateliers dirigés.

Sélection d'échantillons

Un échantillon statistique de 20 p. 100 des dossiers a été prélevé pour l'ensemble des catégories de bénéficiaires et des types d'ententes de financement en place durant l'exercice 1995-1996. Les dossiers échantillonnés provenaient des sources suivantes :

- le rapport 5025 du SGPT, pour l'examen des ententes de financement avec des bénéficiaires faisant partie ou non des Premières Nations; et
- un échantillon présélectionné de dossiers, pour l'examen des plans de redressement et des contrôles pour les bénéficiaires des Premières Nations.

Programme d'examen des dossiers des bénéficiaires

Comme il est indiqué ci-dessus, l'AEC a englobé l'examen d'un échantillon aléatoire de dossiers sur les ententes de financement des bénéficiaires. Toutes les régions ont utilisé un programme d'examen standard pour l'analyse des dossiers échantillonnés afin d'assurer l'uniformité dans l'approche et le compte rendu des résultats. Les résultats de l'examen des dossiers des bénéficiaires ont été résumés à l'aide d'une formule normalisée pour que les rapports soient uniformes à l'échelle du Ministère. Comme il est indiqué plus loin dans la section sur les Limites des données, certaines préoccupations ont été émises au sujet de la fiabilité et de la

comparabilité des données provenant de l'examen des dossiers. Ces préoccupations sont attribuables à des questions posées dans le cadre de l'examen des dossiers, dont on s'est aperçu par la suite qu'elles pouvaient être interprétées plus largement qu'on l'aurait voulu.

Ateliers dirigés

L'AEC a englobé l'examen de l'information qualitative dans le cadre d'ateliers dirigés avec les Services de financement régionaux, les Finances et la Gestion des opérations. Un questionnaire d'AEC a été préparé en vue des ateliers dirigés et utilisé pour assurer l'uniformité d'une région à l'autre de même que pour servir de modèle et de guide au coordonnateur régional désigné pour diriger l'atelier.

Les questions portaient sur l'efficacité des processus existants et l'évaluation des régimes de responsabilité en place. Le questionnaire des ateliers dirigés renfermait des questions assez vastes pour alimenter la discussion sur les contrôles et les risques connexes, ainsi que sur la nécessité d'améliorations aux contrôles formels et informels internes.

Formation pour l'atelier d'AEC

Après la mise au point des outils d'AEC mentionnés ci-dessus et avant le début de l'AEC et de la collecte des données, un programme de formation a été offert les 17 et 18 avril 1997 pour présenter aux coordonnateurs du projet les éléments de l'AEC et le processus d'auto-évaluation de l'information quantitative et qualitative régionale.

Stratégie en matière de rapports

À partir des deux procédures utilisées pour la collecte des données et l'évaluation (c.-à-d. les ateliers dirigés et le programme d'examen des dossiers) qui ont eu lieu durant les mois d'avril à juillet 1997, chacune des neuf régions et la RCN a fait état des résultats de l'AEC et de ses conclusions, suivant trois formats normalisés :

- un résumé des points saillants des ateliers dirigés;
- un aperçu quantitatif du programme d'examen des dossiers; et
- un rapport sommaire des conclusions des régions et de leurs plans d'action.

Le présent rapport consiste, en fait, en un recueil choisi de points saillants à l'échelle nationale tirés des rapports individuels approuvés et signés par les directeurs généraux régionaux. Il donne un aperçu des grandes tendances en comparant les observations de 1997 à celles de 1994. Il fait le point également sur les améliorations communes qu'il est proposé d'apporter aux contrôles et sur les principales pratiques exemplaires signalées par les participants à l'AEC dans les régions et à l'Administration centrale.

Limites des données

À la fin de la phase des rapports des répondants, le comité directeur de l'AEC et la DGÉVI se sont aperçus que les données recueillies lors de l'examen des dossiers régionaux contenaient un certain nombre de contradictions, attribuables en partie à un manque involontaire de précision des tâches et des questions, notamment dans le questionnaire d'examen des dossiers.

Deux mesures ont été prises pour combler cette lacune avant la rédaction du présent rapport. Premièrement, les données quantitatives provenant de l'examen des dossiers des répondants ont été comparées aux données qualitatives recueillies par les régions lors des ateliers, et seules les données cohérentes ont été utilisées. Deuxièmement, l'équipe de l'AEC, en collaboration avec des représentants des régions, a examiné chacune des tâches et des questions pour déterminer lesquelles avaient donné des résultats incohérents ou non pertinents. Par la suite, les données provenant de ces tâches et questions ont été soit confirmées, soit rejetées du fait qu'elles étaient douteuses. Ainsi, seules les données considérées comme cohérentes ont été utilisées aux fins du présent rapport.

Pour éviter que les données recueillies dans le cadre des futures auto-évaluations présentent des problèmes de fiabilité, la DGÉVI a entrepris de revoir et d'améliorer l'instrument de collecte des données à utiliser pour l'examen des dossiers régionaux. Ce travail est maintenant terminé. Pour plus d'information, le lecteur est prié de se reporter à la section sur les Leçons tirées de l'expérience.

Partie 2 - Conclusions détaillées et recommandations

Cadre de contrôle de gestion

La Direction des paiements de transfert (DPT) a préparé un manuel en deux volumes intitulé « Guide sur la gestion des ententes de financement », qu'elle a distribué aux RCR chargés de l'administration des ententes de financement. Ce manuel détaillé renferme toute l'information nécessaire à la gestion des ententes de financement, depuis les lois applicables jusqu'au Manuel des rapports de clôture d'exercice, en passant par les politiques des organismes centraux et des ministères, les procédures, les directives et manuels de gestion des ententes de financement, diverses ententes de financement avec autorisations de financement connexes, le SGPT et le Module de gestion du SGPT. Ce régime de gestion ministérielle sert de fondement aux Services de financement régionaux du MAINC pour l'établissement de cadres de contrôle de gestion (CCG) aux fins d'une gestion efficiente et efficace de leurs portefeuilles d'ententes de financement.

Observations des régions

Chaque région a confirmé qu'elle avait en place son propre CCG, adapté à partir du régime de gestion ministérielle. Toutefois, l'évaluation des données a révélé qu'il y a des différences considérables entre les régions en ce qui concerne l'exhaustivité et la mise en œuvre des CCG. Même si les éléments du CCG de chaque région varient, les trois éléments suivants sont communs à chacun :

- des manuels et des guides produits à l'échelle nationale (avec certaines interprétations régionales ou des documents supplémentaires), des lignes directrices nationales précisant les politiques ministérielles, régionales et propres à des programmes en plus de procédures régionales pour leur mise en œuvre;
- les conditions des ententes de financement nationales types mises à jour annuellement (parfois modifiées par la région); et
- des instructions pour l'utilisation du Module de gestion du SGPT et/ou d'autres bases de données développées par la région pour faciliter la surveillance et la gestion globale des ententes de financement.

On a observé que même lorsqu'un CCG global était en place, certaines exigences en matière de contrôle n'étaient pas toujours respectées dans la pratique. Des régions ont aussi reconnu que l'on avait une mauvaise compréhension de la raison d'être principale du régime de gestion national, qu'il y avait des manquements aux principes de contrôle et de gestion des risques, et que la surveillance de la conformité manquait de cohérence.

L'étude a fait ressortir que l'existence de CCG régionaux n'avait pas toujours pour résultat une gestion efficace des ententes de financement dans la pratique. Les principales raisons invoquées englobaient la charge de travail de l'ASF, des contraintes de temps, une formation inadéquate, différents niveaux de soutien fourni par la direction et des communications internes peu efficaces.

Pratiques exemplaires

Les régions qui ont indiqué que leur CCG fonctionnait bien ont attribué son succès aux facteurs suivants :

- des politiques et des procédures bien définies, y compris des responsabilités et des rôles clairs;
- l'appui constant des politiques et des procédures par la haute direction;
- une sensibilisation accrue du personnel grâce à des communications internes améliorées et à la formation en matière de politiques et de procédures;
- l'élaboration et l'utilisation d'un système de bases de données régional efficace aux fins de la surveillance et du soutien de la gestion des ententes de financement.

En conclusion, même s'il existe des politiques, des procédures, des directives, des manuels et des systèmes nationaux et régionaux, les régions ont signalé des écarts dans la mise en œuvre de leurs CCG. Elles ont aussi fait état de divergences dans le niveau de sensibilisation à la nécessité de contrôles de gestion clés. Dans les cas où les CCG ont été déclarés efficaces, l'appui de la direction était évident et il y avait utilisation d'un système de bases de données efficace pour appuyer les ASF et surveiller la conformité avec les contrôles de gestion.

Questions nécessitant un examen plus poussé

La gestion des ententes de financement constitue maintenant la principale fonction de gestion du Ministère. Étant donné que les manuels sur le régime de gestion ministérielle sont devenus le principal outil de contrôle de gestion pour la prestation des services aux membres des Premières Nations dans le contexte des ententes de financement, les observations des régions au sujet de l'exhaustivité, du manque d'uniformité et de la mise en œuvre de leurs CCG respectifs ont soulevé certaines questions importantes qui devraient faire l'objet d'un examen plus poussé de la part de la direction. Un examen plus approfondi des questions suivantes pourrait s'imposer.

- On a acquis plusieurs années d'expérience dans la mise en œuvre du régime de gestion ministérielle et des ententes de financement nationales types, et les auto-évaluations de 1994 et de 1997 ont montré qu'il y avait des divergences entre les CCG et les pratiques régionales. Par conséquent, le moment est peut-être venu de revoir l'équilibre stratégique entre des contrôles nationaux uniformisés et les approches régionales variables. Lorsqu'il existe des divergences entre les CCG régionaux, on court le risque que les ententes de financement ne soient pas gérées uniformément et que les membres des Premières

Nations n'aient pas tous droit aux mêmes niveaux de service. L'adoption des lignes directrices opérationnelles du MAINC pour la gestion des risques pourrait offrir l'occasion d'effectuer une évaluation globale des risques associés à l'approche actuelle des CCG, fondée sur la souplesse.

- L'évolution des ententes de financement du MAINC vers un mode de financement plus global pour certaines Premières Nations devrait peut-être s'accompagner du passage d'une approche programme par programme à une approche gouvernement à gouvernement pour les modèles génériques nationaux et les conditions qui y sont associées. Cela pourrait apaiser certaines des préoccupations opérationnelles qui entraînent des modifications aux ententes nationales types et aux conditions qu'elles renferment pour tenir compte de la situation de bénéficiaires particuliers.

Conditions

Observations des régions

Mise à jour des ententes : Toutes les régions ont indiqué que les ententes nationales types mises à jour annuellement et les conditions qu'elles renferment étaient des éléments essentiels de leur CCG. Même si les régions considèrent que l'utilisation d'ententes types est une mesure de contrôle constructive, certaines d'entre elles estiment que leur efficacité peut se trouver amoindrie lorsque les mises à jour des conditions sont reçues de l'Administration centrale après que le processus de négociation d'une nouvelle entente a été entamé avec les Premières Nations. Cela ne leur laisse pas suffisamment de temps pour apporter les modifications nécessaires aux ententes.

Plusieurs régions ont dit craindre qu'en raison des contraintes de temps associées à la négociation de certaines ententes, la Couronne ne soit exposée à des contestations judiciaires de la part de bénéficiaires prétendant que les ententes ont été signées sous la contrainte.

L'étude a fait ressortir que le processus par lequel des modifications sont apportées aux ententes nationales types variait d'une région à l'autre et, dans certains cas, à l'intérieur de la région même. Elle a également révélé que le processus d'approbation de ces modifications variait d'une région à l'autre et même à l'intérieur des régions.

Les ententes nationales types tiennent compte des exigences du Conseil du Trésor. Toutefois, le fait que les exigences du Conseil du Trésor ne soient pas toujours incluses dans les ententes régionales types ou dans les modifications apportées pour certains bénéficiaires est une source de préoccupation importante. Ainsi, le processus qui accorde une marge de manœuvre aux régions pour qu'elles puissent modifier les ententes nationales types, sans tenir compte des exigences du Conseil du Trésor, limite l'efficacité de ces ententes comme contrôle de gestion et nécessite un examen national ainsi que des directives appropriées.

Toutes les régions ont convenu que les modifications ou les mises à jour des ententes de financement devaient être apportées dans le contexte d'une analyse des questions particulières découlant des vérifications annuelles, des examens, des rapports de surveillance et des demandes des Premières Nations. Quatre des régions ont indiqué qu'elles tiennent compte de ces questions dans le processus de négociation et de mise à jour et que c'est ce qu'il fallait faire. Cependant, dans d'autres régions, l'examen de ces questions n'a lieu qu'à l'occasion et ne fait pas systématiquement partie du processus global de négociation.

Exigences en matière de rapports

Cinq régions ont exprimé leur inquiétude face à certaines des exigences en matière de rapports que comportent les conditions des ententes nationales types. Le MAINC et d'autres ministères fédéraux ont indiqué qu'un grand nombre des exigences en matière de rapports sont excessives, font double emploi, sont dépassées et ne reflètent pas les objectifs de rendement (ou la politique encourageant l'autonomie gouvernementale) que renferment les ententes de financement. Les bénéficiaires consacrent donc des efforts considérables à la satisfaction des exigences en matière de rapports, et ils ont fait part aux régions de leurs préoccupations à ce sujet.

Les AEC régionales ont également fait ressortir que, dans certains cas, les indicateurs de rendement n'étaient pas clairement définis dans l'entente de financement, de sorte que les rapports des bénéficiaires et les évaluations faites par le MAINC des résultats communiqués n'étaient pas uniformes et avaient une valeur limitée. Par conséquent, dans le contexte actuel de délégation, un examen plus poussé et une rationalisation des exigences en matière de rapports s'imposent.

Évaluations de gestion

Au moment de la présente AEC, les évaluations de gestion étaient un outil de contrôle de gestion relativement nouveau et n'étaient pas requises de tous les bénéficiaires. Des évaluations de gestion ont été effectuées, mais, selon les régions, leur utilisation n'est pas universelle. L'AEC a fait ressortir que les critères servant à déterminer s'il faut recourir à des évaluations de gestion n'étaient pas clairement définis et qu'il n'y avait pas non plus de documentation adéquate sur le processus de décision. Depuis, des évaluations de gestion sont exigées de tous les bénéficiaires et des progrès considérables ont été accomplis dans la réalisation de ces évaluations dans toutes les régions.

Pratiques exemplaires

L'AEC a montré que les ententes les plus efficaces correspondaient aux modèles régionaux inspirés des modèles génériques nationaux. En ce qui concerne la mise à jour des conditions des ententes, les meilleurs résultats ont été obtenus lorsque les régions ont veillé à ce que le processus de négociation d'une nouvelle entente/mise à jour tienne compte des besoins du MAINC, ainsi que :

- des leçons tirées de l'expérience des plans de redressement;

- de la contribution des bénéficiaires des ententes de financement, dans une perspective de « partenariat »; et
- des questions et préoccupations que les vérifications et d'autres rapports ont fait ressortir.

Questions nécessitant un examen plus poussé

L'entente nationale type définit, programme par programme, les conditions à utiliser pour chaque programme assujetti à une entente de financement. Cette ségrégation favorise, dans les rapports avec les bénéficiaires, une approche de gestion de programme plutôt qu'une approche plus globale axée sur l'organisme de financement. Le Ministère cherche à s'assurer de l'uniformité des conditions afin de réduire les risques de variation des obligations en matière de rendement et d'assurer la transparence et l'équité des ententes de financement qu'il conclut. Des directives récentes sur les conditions témoignent de la nécessité d'une plus grande uniformité dans l'application des conditions types. Cependant, les résultats de l'AEC de 1997 ont montré qu'il y a des différences importantes dans les conditions régionales du fait des modifications apportées aux ententes pour tenir compte des circonstances régionales.

Un examen plus approfondi des conditions s'impose, notamment pour cerner les exigences en matière de rapports qu'il conviendrait d'imposer aux bénéficiaires. Il sera important également de veiller à ce que toutes les modifications apportées aux conditions types satisfassent efficacement aux exigences en matière de contrôle du Ministère et du Conseil du Trésor.

Surveillance de la conformité

Une surveillance régulière efficace de la conformité aux conditions fait en sorte que les bénéficiaires peuvent être tenus responsables des écarts entre les résultats réels et les objectifs énoncés dans les ententes de financement. Elle permet également au MAINC de mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement.

Observations des régions

Cependant, l'auto-évaluation a fait ressortir que les processus régionaux de surveillance de la conformité, même lorsqu'ils étaient bien établis et documentés, n'étaient pas appliqués systématiquement dans toutes les régions. Certaines d'entre elles ont cherché à compenser un processus de surveillance boiteux par des activités supplémentaires, comme des communications téléphoniques plus fréquentes avec les bénéficiaires. Cependant, ce type d'activité informelle n'a quand même pas permis de tenir compte de tous les éléments de contrôle de la surveillance de la conformité.

Par conséquent, les participants à l'AEC ont exprimé leurs préoccupations et attiré l'attention sur les secteurs suivants, dans lesquels la responsabilité de la Couronne risque d'être davantage engagée à l'avenir étant donné une surveillance inefficace de la conformité de la part du MAINC.

Cela pourrait également contribuer à une prestation insatisfaisante des services aux membres des Premières Nations ou à la présentation par les bénéficiaires de rapports inexacts sur le rendement :

- les questions environnementales en général, notamment les questions liées aux déchets et aux ressources naturelles;
- la possibilité d'une mauvaise gestion des fonds; et
- une gestion inadéquate des ententes de financement correctives par des tierces parties.

Utilisation du Module de gestion du SGPT

Mis au point par la Direction des paiements de transfert, le Module de gestion du SGPT est un outil informatique du Ministère qui permet aux Services de financement régionaux de rendre compte du respect par les bénéficiaires des conditions types des ententes. Toutefois, les régions se servent peu du Module de gestion du SGPT comme outil de suivi dans le processus de surveillance de la conformité. Même si aucune des régions n'utilise régulièrement le Module de gestion du SGPT, la plupart d'entre elles ont indiqué qu'il pourrait devenir un outil très utile si des modifications y étaient apportées. Pour compenser l'utilité limitée du Module de gestion du SGPT, de nombreuses régions ont élaboré leur propre système de gestion de la surveillance. Ces systèmes varient d'une région à l'autre, mais tous comportent diverses combinaisons de procédures manuelles, de listes de vérification et journaux et de programmes de base de données personnalisés (utilisés soit comme programmes autonomes, soit pour nouvelle saisie manuelle dans le SGPT, soit pour transfert électronique dans le SGPT).

Les auto-évaluations régionales ont fait ressortir les lacunes suivantes en ce qui concerne le Module de gestion du SGPT :

- les perceptions des utilisateurs selon lesquelles le Module de gestion du SGPT est lourd, qu'il fait perdre du temps et que ses données ne sont pas fiables (cela serait en partie attribuable à une mise à jour irrégulière par les utilisateurs);
- des écarts entre les exigences en matière de rapports énoncées dans les ententes de financement et les capacités d'entrée de données et d'établissement de rapports du Module de gestion du SGPT; et
- l'absence d'un soutien technique facilement accessible aux usagers.

Contrôle de la qualité dans le cadre du processus de surveillance de la conformité

Un CCG régional complet devrait englober des examens périodiques d'assurance de la qualité pour faire en sorte que les contrôles prévus soient appliqués dans la pratique et qu'il y ait identification et gestion des risques. Cependant, l'étude a révélé que, dans la plupart des régions, l'assurance de la qualité et l'examen périodique requièrent des améliorations.

L'AEC a montré que sur les dix régions, quatre seulement en plus de la RCN avaient en place des processus de contrôle de la qualité. D'après l'AEC, il serait possible d'améliorer la surveillance de la conformité aux exigences en matière de rapports dans les quatre régions qui ont établi des processus de contrôle de la qualité. La principale préoccupation exprimée par les participants à l'AEC était que le processus de contrôle était fondé sur la performance quantitative (c.-à-d. le nombre de rapports reçus des bénéficiaires) pour déterminer « l'assurance de la qualité » et ne comportait pas d'examen qualitatifs du contenu de ces rapports ou des activités subséquentes d'évaluation et de suivi. Cela veut dire qu'il se pourrait que le processus de contrôle de la qualité ne soit pas axé sur les contrôles appropriés.

Transfert de fonds aux Premières Nations

Les groupes qui ont participé à l'AEC ont indiqué qu'il y a des secteurs dans lesquels des améliorations doivent être apportées aux procédures de transfert des fonds prévues dans les ententes de financement. Ils ont aussi constaté que les contrôles financiers régionaux nécessitent des améliorations afin que les transferts de fonds soient autorisés uniquement lorsque le bénéficiaire s'est conformé aux conditions de l'entente de financement.

Plusieurs régions ont fait observer que les contrôles financiers pour le transfert de fonds étaient affaiblis par des systèmes de surveillance de la conformité incohérents qui ne permettaient pas de s'assurer que tous les cas de non-conformité sont identifiés et reliés aux autorisations subséquentes de transfert de fonds. Elles ont signalé également qu'il arrivait à l'occasion que des cadres supérieurs passent outre aux contrôles financiers habituels pour des raisons stratégiques ou autres.

Retenues de fonds

Sept des dix régions avaient établi ou étaient en train de mettre au point des critères et un système fondé sur des documents pour la retenue de fonds. Les régions qui n'ont pas adopté un tel système étudient chaque cas pour déterminer s'il y a lieu de retenir des fonds.

Alors que deux des régions ont indiqué qu'aucune amélioration des contrôles n'était requise pour la retenue de fonds, la majorité d'entre elles estiment que des améliorations pourraient être apportées au processus. Une amélioration importante proposée supposerait des rapprochements réguliers des ententes, des fichiers manuels, du Module de gestion du SGPT et d'autres systèmes de base de données avant l'autorisation et le versement de paiements subséquents aux bénéficiaires. Les régions estiment que cela inciterait les bénéficiaires à mieux se conformer aux conditions des ententes.

Révisions des vérifications et vérifications de conformité annuelles

Même si la majorité des régions ont effectué des révisions des vérifications et des vérifications de conformité, elles ne l'ont pas toutes fait chaque année pour chaque bénéficiaire. Les régions ont signalé les lacunes suivantes en ce qui concerne les vérifications annuelles au moment de l'AEC :

- les vérifications ne permettent pas nécessairement d'évaluer tous les critères pertinents (p. ex., données non quantifiables); et
- les vérifications n'ont pas toujours été reçues en temps opportun, on n'en a pas toujours accusé réception et elles n'ont pas toujours été examinées ou approuvées par le MAINC.

Malgré les lacunes mentionnées ci-dessus, toutes les régions prennent certaines mesures en se fondant sur les résultats des révisions des vérifications et des vérifications de conformité. Celles-ci pourront consister par exemple à communiquer avec le chef et le conseil au sujet des questions signalées, à retenir des fonds ou à mettre en place d'un plan de redressement. Cependant, l'étude a révélé que le manque de surveillance subséquente de la réponse du bénéficiaire peuvent compromettre l'efficacité de ces mesures.

Pratiques exemplaires

Les régions ayant signalé que leurs systèmes de surveillance de la conformité étaient efficaces ont cité les facteurs déterminants suivants :

- l'élaboration de politiques et de procédures pour améliorer la surveillance de la conformité;
- le fait d'offrir une formation au personnel sur les procédures de surveillance de la conformité;
- l'utilisation du transfert électronique des données par les bénéficiaires au MAINC;
- l'établissement de liens avec les bénéficiaires de sorte que les appels téléphoniques et les visites personnelles deviennent, en plus des rapports, partie intégrante de la relation d'affaires;
- l'établissement de bases de données régionales et de systèmes de classement (pour compléter le Module de gestion du SGPT), pour appuyer le processus de surveillance et le rendre plus facile à gérer et plus systématique; et
- des rapprochements mensuels entre les ententes, les rapports de surveillance, les fichiers manuels, le Module de gestion du SGPT et d'autres systèmes de base de données pour s'assurer que les fonds sont débloqués comme il convient.

La confirmation de la conformité aux conditions de même qu'une évaluation élargie des progrès réalisés par un bénéficiaire dans la réalisation des objectifs globaux de l'entente améliorent sans contredit la capacité d'une région de gérer efficacement son portefeuille d'ententes de financement.

Questions nécessitant un examen plus poussé

Pour les bénéficiaires, les conditions servent de lignes directrices dans la mise en oeuvre des ententes et la production de rapports, tandis que le processus de surveillance fait en sorte qu'ils puissent être tenus responsables de leurs obligations découlant des ententes. L'AEC a fait ressortir un certain nombre de lacunes concernant la surveillance de la conformité :

- La surveillance de la conformité est une priorité ministérielle, mais il existe dans certaines régions des pratiques de surveillance qui laissent à désirer ou qui ne sont pas uniformes. Les ASF régionaux doivent être tout à fait conscients de la responsabilité qui leur incombe de surveiller la conformité afin d'atténuer les risques pour le Ministère. Par conséquent, la surveillance des ententes de financement doit faire partie des fonctions de base de tous les employés des Services de financement du MAINC.
- Le SGPT a été désigné comme l'outil à utiliser pour rendre compte du respect des conditions des ententes. La plupart des régions ont indiqué qu'elles ne l'utilisent pas aux fins de la surveillance des conditions. Elles utilisent plutôt divers processus et systèmes à cette fin. Par conséquent, pour avoir à l'échelle du Ministère un système capable de répondre rapidement et avec exactitude aux demandes d'information des cadres supérieurs, il faudrait :
 - ▶ qu'il y ait des mécanismes et des initiatives pour encourager l'établissement de rapports plus fréquents sur la conformité régionale à l'aide du SGPT et du Module de gestion du SGPT;
 - ▶ que des directives plus précises et un meilleur soutien soient offerts aux utilisateurs du SGPT;
 - ▶ que le Ministère puisse tenir compte d'un possible manque d'exhaustivité des données d'un système à l'autre et de la probabilité que l'information provenant des systèmes de surveillance « autonomes » des régions ne soit pas compatible avec l'information nationale;
 - ▶ qu'il y ait un meilleur examen de contrôle de la qualité de la surveillance de la conformité étant donné que moins de 50 p. 100 des régions ont indiqué qu'elles assujettissaient la surveillance de la conformité à un contrôle de la qualité.

Les mesures suivantes doivent être prises pour améliorer la surveillance de la conformité :

- évaluer le SGPT et y apporter des modifications pour qu'il réponde mieux aux besoins des régions; et
- examiner les obstacles à une surveillance efficace, par exemple une sensibilisation ou une formation inadéquate, la charge de travail, des contraintes de temps ou un manque de soutien et de responsabilisation de la direction.

Quelles que soient les mesures prises pour améliorer le SGPT, il faudrait que les utilisateurs des Services de financement soient consultés et aient leur mot à dire à cet égard puisqu'ils devront prendre en charge la mise en oeuvre des modifications.

Plans de redressement

Observations des régions

Le cadre d'application: Un plan de redressement est adopté lorsqu'un bénéficiaire démontre une incapacité grave et prolongée de gérer de façon autonome les services et à en assurer la prestation à l'intérieur des paramètres de l'entente de financement. Certaines régions ont indiqué qu'elles appliquaient un processus documenté de gestion des plans de redressement qui avait été approuvé et communiqué aux bénéficiaires. D'autres ont fait observer qu'il fallait que le processus de gestion du plan de redressement soit plus clairement défini à l'aide de documents et mieux compris par les employés et les bénéficiaires.

La question la plus importante au sujet du cadre du plan de redressement, telle qu'elle a été exposée par les ASF, c'est qu'une fois élaboré et approuvé, le plan de redressement n'est pas surveillé d'assez près pour qu'on sache s'il atteint ses objectifs.

Vers une approche plus préventive (« proactive ») du plan de redressement

Les ASF régionaux se sont dits préoccupés par le fait qu'il arrive souvent qu'un plan de redressement ne soit mis en place qu'au moment où les problèmes financiers ou de prestation des services d'un bénéficiaire échappent déjà à tout contrôle. Ils estiment en général qu'une approche préventive plus proactive pourrait faire diminuer le nombre et la sévérité des plans de redressement. Cela serait avantageux également pour le Ministère et le bénéficiaire, pour les raisons suivantes :

- une intervention rapide pourrait prévenir ou réduire au minimum les problèmes financiers et de gestion de bénéficiaires;
- les bénéficiaires seraient encouragés à être plus prévoyants, à participer davantage et, vraisemblablement, à prendre le processus en charge; et
- la participation accrue des bénéficiaires favoriserait une approche des pratiques de gestion financière fondée sur les leçons tirées de l'expérience.

Une seule région a signalé que des mesures de contrôle préventives pour les plans de redressement (essentiellement au moyen du processus annuel d'examen de la vérification et d'analyse) réduisaient efficacement la nécessité d'une gestion corrective, mais trois autres ont indiqué qu'il était encore trop tôt pour évaluer leur efficacité. Les autres régions n'avaient pas encore essayé d'en évaluer l'efficacité, ou avaient essayé de le faire sans y parvenir en raison d'un manque de ressources ou de temps.

Déclencheurs de la gestion corrective

Toutes les régions ont en place une procédure ou un plan approuvé définissant les facteurs qui peuvent déclencher une intervention sous la forme de gestion corrective. La majorité d'entre elles ont indiqué que leur plan les obligeait à prendre des mesures correctives dans l'une des quatre circonstances suivantes :

- lorsque les conditions des ententes ne sont pas appliquées de façon uniforme;
- lorsque des problèmes financiers graves ou des risques de faillite sont cernés;
- lorsque le vérificateur du bénéficiaire émet une opinion assortie de réserves ou se refuse; et
- lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être de la collectivité est menacé.

Plans de redressement élaborés par les bénéficiaires

Toutes les régions ont signalé qu'elles appliquaient un processus approuvé et documenté pour s'assurer que les plans de redressement sont préparés par le conseil intéressé et approuvés par le MAINC. En outre, toutes les régions ont indiqué que ce processus était très bien expliqué aux conseils intéressés. Cependant, trois régions seulement considèrent que leur processus fait en sorte que les plans de redressement élaborés par les bénéficiaires soient reçus à temps aux fins d'examen et d'approbation par le MAINC. Les autres régions jugent inefficace le processus approuvé et documenté qu'elles suivent pour s'assurer qu'un plan de redressement est préparé par le conseil.

Les deux lacunes les plus importantes signalées par les régions étaient la difficulté d'amener les conseils intéressés à prendre en charge l'élaboration (et par la suite la mise en œuvre) du plan de redressement, et la surveillance inadéquate des plans de redressement par les employés des Services de financement une fois qu'ils ont été mis en œuvre.

Pratiques exemplaires

Les régions qui se sont dites satisfaites de l'efficacité du processus lié aux plans de redressement ont indiqué que les facteurs suivants y avaient contribué :

- l'établissement d'un partenariat entre les employés régionaux et les bénéficiaires des Premières Nations pour ce qui est de cerner et de comprendre la nécessité d'élaborer, d'accepter et de mettre en œuvre le plan de redressement;
- la création dans la région d'une section spécialisée chargée d'aider les Premières Nations à réduire leurs niveaux d'endettement;

- des efforts accrus pour améliorer les capacités de gestion financière des bénéficiaires des Premières Nations, y compris la communication rapide des constatations du vérificateur et la prestation d'une formation en gestion financière;
- la consignation des « leçons tirées de l'expérience » de plans de redressement antérieurs, pour consultation interne lorsque se présenteront de nouvelles situations où un plan de redressement s'impose; et
- l'assurance que la surveillance et la gestion des plans de redressement par la région englobent des procédures détaillées pour la réception, l'examen, l'approbation et le suivi des projets de plan de redressement.

En conclusion, deux points se dégagent de l'AEC au sujet des plans de redressement en ce qui a trait à la nécessité d'améliorer les contrôles. Premièrement, la surveillance et le suivi par les employés des Services de financement doivent être renforcés à chacune des quatre phases du cycle de vie d'un plan de redressement. Ainsi, même si des déclencheurs identifiant la nécessité de mesures correctives font partie des CCG de toutes les régions, des lacunes importantes empêchent certaines d'entre elles de réagir rapidement et efficacement à ces situations. Qui plus est, même lorsqu'un plan de redressement solide a été élaboré, approuvé et mis en place, quand la surveillance de la mise en œuvre laisse à désirer, l'efficacité du plan de redressement pour ce qui est d'améliorer la situation et d'aider le bénéficiaire à retrouver un rendement satisfaisant s'en trouve amoindrie.

Deuxièmement, parce qu'un plan de redressement est généralement imposé après le fait, c'est-à-dire une fois confirmée l'existence de graves problèmes financiers ou autres, il faudrait de toute évidence adopter une approche préventive plus proactive pour détecter les problèmes éventuels plus tôt et ainsi réduire au minimum la nécessité d'une intervention subséquente coûteuse et de plans de redressement officiels.

Questions nécessitant un examen plus poussé

D'autres travaux de vérification à toutes les phases du cycle de vie du plan de redressement s'imposent :

- pour évaluer s'il est nécessaire de mieux sensibiliser et de mieux former les employés pour qu'ils puissent surveiller la situation de près et confirmer à chaque étape d'une entente de financement que la capacité du bénéficiaire d'assurer des services efficaces et efficaces n'a pas été compromise;
- pour s'assurer qu'une surveillance plus efficace, des contrôles et des ressources sont en place pour appuyer le plan de redressement du bénéficiaire;
- pour élaborer une approche préventive de circonstance en vue de diminuer le nombre de plans de redressement; et

- pour examiner comment on pourrait amener les bénéficiaires à pouvoir mieux détecter leurs propres difficultés financières et de prestation au lieu de compter sur le personnel des Services de financement pour identifier les problèmes une fois que ceux-ci ont pris des proportions excessives.

Dans le cadre de son plan de 1998-1999, la DGÉVI entreprendra un examen de l'efficacité des plans de redressement dans le cadre des ententes de financement. Cela devrait être utile aux gestionnaires de secteur et de région dans la réalisation des travaux supplémentaires proposés ci-dessus.

Recommandations

Suite aux rapports présentés à l'issue de l'AEC par neuf régions et par les Services de financement de la RCN, et étant donné les points communs qui se dégagent de l'examen des quatre éléments du processus de gestion du financement sur lesquels a porté l'auto-évaluation, il est proposé de soumettre les recommandations suivantes à l'attention du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE).

1. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement établir un calendrier et un plan de travail en vue d'un examen en profondeur de chacun des éléments clés du régime de gestion globale du Ministère et des CCG régionaux, à l'aide d'un questionnaire amélioré d'auto-évaluation récemment rempli.
2. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement présenter ensuite au sous-ministre adjoint, Services ministériels, un rapport comportant des recommandations relatives aux améliorations stratégiques à apporter au régime de gestion globale du MAINC et aux CCG des régions.
3. Après que les recommandations auront été acceptées, le sous-ministre adjoint, Services ministériels, devrait présenter un exposé au Comité de la haute direction pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.

Partie 3 - Progrès réalisés à l'égard des recommandations de l'AEC de 1994

Le projet d'auto-évaluation du processus de gestion du financement réalisé en 1994 (et fondé sur les données de l'exercice 1993-1994) a débouché sur sept recommandations nationales. On trouvera ci-après une évaluation de la mesure dans laquelle ces sept recommandations ont été suivies et un plan d'action préparé par la Direction des paiements de transfert en décembre 1996. Ils ont été préparés à partir de l'information obtenue des régions dans le cadre de l'auto-évaluation effectuée en 1997. Il convient de signaler que certaines questions en suspens pourront avoir été réglées entre juillet 1997 et la date du présent rapport, même si mention n'en est pas faite dans le contexte de l'AEC de 1997.

1. **Recommandation :** Que soit établi un régime de gestion exhaustif pour toutes les ententes de financement dans toutes les régions chargées de la gestion du financement afin d'assurer l'existence d'un ensemble commun de contrôles et de procédures de gestion.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : La Direction des paiements de transfert a établi une nouvelle série de contrôles et de procédures de gestion pour le processus de gestion du financement. Ils sont décrits en détail dans la partie 5 du Guide des systèmes ministériels, qui traite des paiements de transfert. Les chapitres 5.1 à 5.14 portent sur l'évaluation de l'admissibilité aux modes optionnels de financement, la gestion de la trésorerie pour les paiements de transfert, la surveillance du respect des conditions, les mesures correctives liées aux ententes de financement, le crédit et l'endettement. Ces contrôles et procédures de gestion du financement ont été communiqués aux gestionnaires régionaux pour renforcer leurs régimes de gestion du financement.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Le projet d'AEC de 1997 a fait ressortir que chaque région avait établi un cadre de contrôle de gestion fondé sur le régime de gestion national. Cependant, le caractère exhaustif de chaque cadre et son utilisation variaient d'une région à l'autre. On peut toutefois affirmer que de toute évidence, la recommandation concernant l'établissement d'un régime de gestion exhaustif est en voie de mise en œuvre.

2. **Recommandation :** Qu'un système soit établi pour vérifier le nombre de modifications apportées aux ententes de financement, le réduire au minimum et faire en sorte que des normes et critères de rendement soient établis pour ces modifications.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : De nouveaux rapports peuvent être produits à l'aide du Module de gestion du SGPT pour connaître le nombre de modifications.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : L'AEC de 1997 a de nouveau fait ressortir la nécessité d'une plus grande rationalisation des ententes de financement. Cependant, l'utilisation à pleine capacité du nouvel outil de production de rapports aiderait à la surveillance et permettrait de réduire au minimum le nombre des modifications.

3. **Recommandation :** Que les exigences actuelles en matière de rapports touchant les ententes de financement soient analysées afin d'être simplifiées et qu'un plan d'action soit élaboré pour que les bénéficiaires respectent mieux les exigences en matière de rapports de toutes les ententes de financement.

État de la question en juillet 1997 d'après le système de suivi de la DGÉVI : Les besoins en information du Ministère pour tous les types d'ententes ont fait l'objet d'un examen, grâce au cadre de gestion de l'information qui a établi un lien entre les exigences en matière de rapports et les besoins, et les résultats en ont été communiqués aux régions. En outre, un guide au sujet des rapports sur les programmes, le « Guide de présentation des rapports sur les programmes visés par une entente de financement », qui sert d'outil de communication entre l'Administration centrale et les régions en ce qui concerne les exigences en matière d'information, a été mis à jour de manière à préciser clairement les exigences existantes en matière de rapports et les dates d'échéance. Des modèles nationaux ont été établis pour les ententes de financement afin qu'elles renferment les mêmes conditions et que les exigences en matière de rapports soient les mêmes pour tous les bénéficiaires. De plus, un guide sur les rapports des Premières Nations, « Guide national de présentation des rapports des Premières Nations », qui définit les exigences en matière de rapports imposées aux bénéficiaires, a été rédigé après consultation des régions qui l'ont bien accueilli.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Certains progrès ont été réalisés dans ces secteurs. Cependant, le rapport de l'AEC de 1997 renfermait des commentaires des régions au sujet de la nécessité de nouvelles améliorations aux exigences en matière de rapport. Des efforts supplémentaires sont requis dans ce secteur.

Les régions ont aussi indiqué que le processus de surveillance de la conformité continuait à les préoccuper, et ont également fait valoir la nécessité d'une meilleure communication avec les bénéficiaires au sujet de la conformité. Par conséquent, des efforts supplémentaires sont aussi requis dans ce secteur.

4. **Recommandation :** Que les raisons pour lesquelles le Module de gestion du est si peu utilisé soient examinées et que des mesures correctives soient prises.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : Un processus d'Élaboration conjointe de l'application (ÉCA) est venu se greffer au SGPT et au Module de gestion du SGPT, et ce dernier a été amélioré pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs concernant les vérifications et les mesures correctives. Il assure aux gestionnaires régionaux un accès amélioré à l'information comptable du SGPT. Une formation a en outre été offerte aux agents des Services de financement régionaux.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : On a signalé que certains progrès avaient été réalisés à cet égard. Cependant, les résultats de l'AEC de 1997 montrent que cette question n'a été réglée ni à la satisfaction des régions, ni à celle de la DPT.

5. **Recommandation :** Que des procédures ministérielles soient établies pour éliminer les retards dans la réception et l'examen des états financiers vérifiés.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : La Direction des paiements de transfert a élaboré une politique nationale de même qu'un système de suivi et d'établissement de rapports pour les vérifications des bénéficiaires. Aux fins de la réception et de l'examen en temps opportun des états financiers vérifiés des bénéficiaires, des directives ont été établies, lesquelles ont été diffusées aux régions en vue de l'établissement de régimes de gestion régionaux.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Certains progrès ont été réalisés à cet égard. Toutefois, les résultats de l'AEC de 1997 continuent à faire ressortir une surveillance inadéquate de la réception des rapports vérifiés, une pénurie d'employés adéquatement formés pour revoir les rapports et le manque de suivi des préoccupations cernées. Des efforts continus sont requis à cet égard.

6. **Recommandation :** Que les difficultés d'utilisation du Module de gestion du soient réglées pour que les régions puissent s'en servir comme outil de surveillance de la conformité, et que le guide du Module de gestion du SGPT soit mis à jour.

État de la question en juillet 1997 d'après le système de suivi de la DGÉVI : La Direction des paiements de transfert a entrepris un processus d'Élaboration conjointe de l'application (ÉCA) pour améliorer le SGPT et le Module de gestion du SGPT. Il existe une nouvelle version en direct du SGPT, et le guide de procédures a été mis à jour.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : L'AEC de 1997 a fait ressortir que les progrès réalisés dans ce secteur ne semblent pas suffisants pour atténuer les difficultés d'utilisation du SGPT.

7. **Recommandation :** Qu'une autre méthode soit élaborée pour améliorer l'efficacité des plans de redressement des bénéficiaires de façon à permettre la prestation ininterrompue des services essentiels.

État de la question en juillet 1997, d'après le système de suivi de la DGÉVI : Des modifications ont été apportées aux dispositions relatives aux plans de redressement de toutes les ententes de financement types pour faire suite aux préoccupations exprimées par le MAINC et Justice Canada au sujet de la clarté et du respect des délais. En outre, le cours de formation sur les plans de redressement a été offert à tous les ASF régionaux et à un certain nombre de représentants des Premières Nations. Il a été bien accueilli, et les participants lui ont attribué une excellente cote d'évaluation.

Progrès accomplis en juillet 1997, d'après l'AEC de 1997 : Certains progrès ont été réalisés à cet égard. Cependant, les résultats de l'AEC de 1997 révèlent que les régions ont toujours de la difficulté à obtenir à temps des bénéficiaires des plans de redressement complets et efficaces. Les inévitables enjeux politiques et l'hésitation des bénéficiaires à prendre la situation en main semblent être des questions qui reviennent sans cesse. De plus, une meilleure formation des bénéficiaires s'impose.

Partie 4 - Leçons tirées de l'expérience

L'AEC de 1997 a permis de recueillir les commentaires de participants des régions et de l'Administration centrale au sujet des leçons tirées de l'expérience et des améliorations à apporter à toute nouvelle AEC. Voici un résumé des commentaires des coordonnateurs des auto-évaluations régionales et des membres du comité directeur.

Ce qui a bien fonctionné

Le comité directeur de l'AEC, composé d'employés des régions et de l'Administration centrale, a été un grand atout pour le projet. Ses conseils et son aide ont été précieux tout au long du processus, ainsi que sa connaissance des questions opérationnelles et des procédures d'auto-évaluation. Le comité a organisé régulièrement des conférences téléphoniques de manière à assurer la participation constante des régions, et il a tenu ces dernières au courant des progrès réalisés. Les employés régionaux qui ont participé à l'étude et les membres du comité directeur ont indiqué que la communication au sujet du projet lui-même et des progrès avait été bonne, surtout aux phases de la planification et de la mise en œuvre.

L'utilisation d'une approche rigoureuse et logique de l'AEC a été un deuxième atout. Une approche marquée au sceau de la discipline a été adoptée pour la collecte et l'analyse des données provenant des examens des dossiers et des ateliers d'auto-évaluation. Le processus de collecte des données s'est révélé un mécanisme unique pour faire le point sur la pertinence des contrôles et les niveaux de risque associés aux ententes de financement du MAINC.

Les régions ont indiqué que l'examen des dossiers s'était avéré une tâche fastidieuse, mais il a été pour le personnel régional une excellente occasion d'examiner le contenu des dossiers à la lumière des exigences des CCG en matière de dépôt et de rapport. Il lui a également fourni l'occasion de s'interroger sur l'efficacité des politiques, des pratiques et des procédures régionales.

Compte tenu des impératifs associés aux responsabilités opérationnelles, le personnel du MAINC n'a pu consacrer qu'un temps limité au projet. Par conséquent, il a eu recours aux méthodes suivantes pour économiser du temps :

- la prestation à tous les coordonnateurs du projet d'auto-évaluation régionale d'une formation préalable sur l'examen des dossiers et la tenue d'ateliers pour qu'ils puissent agir comme personnes ressources « internes » pour l'étude;
- la tenue d'un atelier national sur les buts et les objectifs de l'étude, les techniques d'auto-évaluation des risques et des contrôles, le programme d'examen des dossiers et l'établissement de rapports régionaux;

- le recours à des experts-conseils chevronnés de l'extérieur qui ont donné leurs conseils tout au long du processus d'auto-évaluation;
- la disponibilité à l'intérieur de chaque région de coordonnateurs de réserve ayant eux aussi reçu une formation; et
- la recherche d'un engagement des gestionnaires régionaux à l'égard du processus grâce à des communications régulières, ce qui a accru les chances de pouvoir compter sur la participation d'employés régionaux.

Ce qui n'a pas bien fonctionné

La phase de planification du projet a exigé plus de temps que prévu. Le retard peut être attribué principalement aux exigences opérationnelles régionales de fin d'exercice financier et à d'autres pressions exercées sur les ressources des régions au moment où le projet a démarré.

Les membres du comité directeur n'ont pas eu le temps de revoir les modifications que la DPT a apportées à la dernière minute aux ébauches du programme d'examen des dossiers. Ce manque de temps pour la vérification et les essais a contribué à plusieurs problèmes concernant le programme d'examen des dossiers. Par exemple, il s'est avéré par la suite que certaines tâches et questions n'avaient pas leur raison d'être ou n'étaient pas assez précises, ce qui a été source de confusion pour personnel chargé de l'examen des dossiers. Ces questions ont donné lieu à des interprétations différentes et, par conséquent, certaines des données et des réponses étaient d'une valeur comparative limitée.

Le personnel régional qui a travaillé sur le terrain a trouvé que le programme d'examen des dossiers avait exigé trop de temps pour les raisons suivantes :

- le nombre des questions et le niveau de détail requis pour y répondre ont rendu la tâche plutôt fastidieuse;
- parce que les ententes de financement sont conclues programme par programme, il a fallu fouiller dans différents dossiers pour trouver les rapports et les documents relatifs à la surveillance;
- même lorsqu'ils ont pu être repérés, les dossiers n'étaient pas toujours complets, et il a fallu trouver les renseignements manquants;
- la taille de l'échantillon (20 p. 100 de tous les bénéficiaires) était trop grande; et
- les questions abordées étaient trop vastes et ont exigé la consultation d'un grand nombre d'employés régionaux.

Considérations relatives aux futurs projets d'AEC

Pour accroître l'efficacité et la valeur des futures AEC, il faudrait envisager ce qui suit :

- indiquer à l'Administration centrale et aux régions le temps et les ressources qu'il faudra pour mener à bien toute future AEC et faire rapport à son sujet;
- élaborer des programmes d'examen des dossiers qui soient axés uniquement sur quelques questions de gestion du financement et sur les contrôles connexes auxquels sont associés les niveaux de risque les plus élevés. Les questions à plus faible risque ne devraient pas être incluses;
- faire approuver le projet d'amélioration du programme d'auto-évaluation en cours par des représentants des régions avant d'y mettre la dernière main;
- confier à des animateurs impartiaux et expérimentés la direction des groupes de discussion de l'AEC;
- élaborer et mettre à l'essai des procédures de collecte électronique des données et offrir aux régions la formation voulue concernant leur utilisation;
- mettre à l'essai sur le terrain les outils de mesure (p. ex., programmes d'examen des dossiers et questionnaires d'ateliers) pour vérifier leur validité et leur exactitude et confirmer le temps et les ressources en personnel qu'il faudra consacrer à l'AEC; et
- inclure des conditions liées à la traduction dans le contrat des animateurs de groupe de l'AEC.

Mandat

Mandat

Auto-Évaluation des Accords de Financements

Contexte : La principale fonction du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est passée de la prestation de services par le Ministère au financement de services dispensés directement par les Premières Nations. Pour s'acquitter de ce rôle différent, le Ministère a créé des Directions des services de financement dans tous ses bureaux régionaux. Ces Directions emploient des agents des services de financement, chargés d'offrir des services consultatifs aux Premières Nations qui commencent à assurer la prestation des programmes et services transférés, directement au profit des membres de leurs collectivités.

Les secteurs organisationnels responsables de la fonction de gestion du financement sont la Direction des paiements de transfert à l'Administration centrale et les Directions des services de financement dans les régions. Parmi les fonctions premières Directions des services de financement, citons la liaison en matière de reddition de comptes, puisque le ministre du MAINC continue à devoir rendre compte au Parlement des fonds engagés pour la prestation des services.

Le MAINC a élaboré plusieurs types différents de mécanismes de financement permettant de transférer des fonds en déléguant aux Premières Nations des responsabilités de plus en plus grandes en ce qui concerne la prestation des programmes et les contrôles de gestion afférents. Voir l'annexe A ci-jointe.

Besoin : L'auto-évaluation de la gestion du financement pour 1994-1995 était la première en son genre. Elle a permis de constater qu'il y avait place à amélioration dans la gestion, par les régions et à l'Administration centrale, des régimes de gestion associés au financement des Premières Nations.

Étant donné la nature changeante des instruments de financement, et l'importance des fonds déboursés dans toutes les régions, ce projet contribuera à élaborer un outil modèle d'auto-évaluation que pourront utiliser en permanence les Services de financement et les gestionnaires des Finances pour apporter des améliorations constantes à leurs procédés et aux régimes de gestion interne. Le modèle offrira des repères de « qualité » pour aider le personnel des Services de financement à accomplir ses tâches journalières. En outre, il sera développé dans la perspective d'un transfert de cet outil aux Premières Nations qui accéderont à l'autonomie gouvernementale.

De plus, la mise à l'essai de l'auto-évaluation fournira l'occasion de soumettre à la haute direction un « rapport d'étape » sur les améliorations apportées au cours des deux années suivant l'auto-évaluation initiale du processus de gestion du financement.

Objectifs : Les objectifs du présent examen sont les suivants :

- développer une méthode d'auto-évaluation du contrôle et des risques destinée à une large utilisation au sein des Services de financement;
- utiliser cette méthode pour faciliter une véritable auto-évaluation de la pertinence et de l'efficacité des politiques, pratiques et contrôles touchant la gestion des ententes de financement pendant l'exercice 1995-1996;
- permettre d'évaluer de façon indépendante jusqu'à quel point on a mis en application les recommandations nationales du rapport sur l'auto-évaluation de la gestion du financement, lequel reposait sur les données de l'exercice 1993-1994; et
- cerner les repères applicables en matière de qualité de service du SGPT et du Module de gestion du SGPT, et évaluer dans quelle mesure sont respectées les normes de service.

Portée : La méthodologie d'auto-évaluation couvrira tous les types d'entente de financement, y compris les ententes de transfert financier, en cours d'évolution.

L'auto-évaluation indépendante et le suivi comprendront l'examen du cadre de gestion en place, y compris des politiques, des pratiques et des contrôles sur la gestion des ententes de financement à l'Administration centrale et dans toutes les régions du Ministère. Les échantillons de données couvriront toutes les catégories de bénéficiaires et permettront d'examiner tous les types d'entente de financement en place pendant l'exercice 1995-1996. L'auto-évaluation couvrira les points suivants.

Quels progrès ont été accomplis dans le renforcement de la reddition des comptes au cours des deux dernières années par rapport :

- à la mise en place de régimes de gestion?
- au respect des normes de qualité touchant les rapports financiers?
- au respect des exigences du programme en matière de rapports?
- au suivi des cas soumis à un plan de redressement?

Méthode : Le projet sera exécuté conjointement avec un comité directeur représentant les Directions des paiements de transfert et le personnel de gestion des Services de financement de régions choisies.

Chaque région et DPT désignera une personne-ressource qui coordonnera la collecte et l'évaluation des données durant la phase d'auto-évaluation. Une séance d'information sera offerte aux personnes-ressources des régions et de l'Administration centrale avant la collecte des données. Des conférences téléphoniques périodiques serviront à faire rapport sur les progrès accomplis, à cerner les problèmes et à résoudre les difficultés en cours de projet.

Ressources : Le développement de la méthode d'auto-évaluation du contrôle et des risques sera confié à des experts-conseils. Des employés des Services de financement des régions et de l'Administration centrale joueront un rôle dans la validation de la méthodologie et appliqueront cette dernière pour recueillir et analyser des données dans le contexte de la mise à l'essai de l'auto-évaluation. On confiera à des experts-conseils une évaluation indépendante de suivi des recommandations ayant découlé de l'auto-évaluation de 1994. Le projet sera géré par la DGÉVI.

Produits : Les produits attendus sont les suivants :

- a) une méthode générique d'auto-évaluation du contrôle et des risques pour les Services de financement, y compris des modèles de questionnaires, des programmes et un guide pertinents;
- b) un document de planification de l'auto-évaluation comprenant un questionnaire de suivi, un modèle de collecte de données et un plan de travail détaillé;
- c) une série de documents de travail, de registres et de données à l'appui des questions de l'examen, documentant l'analyse et le travail d'auto-évaluation accompli et étayant les rapports de l'Administration centrale et des régions qui en découlent;
- d) un rapport national d'auto-évaluation résumant les auto-évaluations des régions et de l'Administration centrale; et
- e) un rapport global d'évaluation couvrant le suivi du rapport de 1994-1995.

Calendrier : La planification et les consultations de la DGÉVI auprès des régions commenceront en octobre 1996. On prévoit que l'examen et la rédaction du rapport, y compris la réalisation d'un guide méthodologique, des questionnaires d'examen, des programmes et du guide, seront terminés d'ici juillet 1997.

Approuvé par :

B. DiBartolo
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
21 octobre 1996

Plan d'action

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Auto-évaluation du contrôle des ententes de financement
REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Administration centrale

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION <small>(If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)</small>	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN ŒUVRE
<p>1. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, établir un calendrier et un plan de travail en vue d'un examen en profondeur de chacun des éléments clés du régime de gestion globale du Ministère et des CCG régionaux, à l'aide d'un questionnaire amélioré d'auto-évaluation récemment rempli.</p>	<p align="center">18</p>	<p>Un groupe de travail national sera établi, sous l'autorité de la Direction des paiements de transfert, pour revoir le régime de gestion ministérielle, coordonner le renforcement des CCG régionaux et veiller à l'utilisation du questionnaire générique d'auto-évaluation comme outil de responsabilisation régionale.</p>	<p align="center">Directeur des Paiements de transfert</p>	<p align="center">31 décembre 1999</p>
<p>2. Le directeur des Paiements de transfert devrait, en étroite collaboration avec les directeurs régionaux des Services de financement, présenter ensuite au sous-ministre adjoint, Services ministériels, un rapport comportant des recommandations relatives aux améliorations stratégiques à apporter au régime de gestion globale du MAINC et aux CCG des régions.</p>	<p align="center">18</p>	<p>Le groupe de travail présentera un exposé au SMA, Services ministériels, pour lui recommander des améliorations au régime de gestion ministérielle et aux CCG régionaux.</p>	<p align="center">Directeur des Paiements de transfert</p>	<p align="center">31 décembre 1999</p>
<p>3. Après que les recommandations auront été acceptées, le sous-ministre adjoint, Services ministériels, devrait présenter un exposé au Comité de la haute direction pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.</p>	<p align="center">18</p>	<p>Le sous-ministre adjoint, Services ministériels, fera un exposé au Comité de la haute direction sur les recommandations du groupe de travail et les mesures prises à l'échelle régionale et nationale pour confirmer les responsabilités de gestion liées aux ententes de financement dans le cadre des régimes de gestion sectoriels et régionaux.</p>	<p align="center">Sous-ministre adjoint, Services ministériels</p>	<p align="center">31 mars 2000</p>

Appendice A

Mécanismes et autorisations de financement

Appendice - A

Mécanismes et autorisations de financement

Le MAINC a élaboré toute une gamme de modes de financement pour permettre le transfert progressif aux Premières Nations d'un plus grand contrôle sur la prestation des programmes et sur leur administration.

Il faut bien faire la distinction entre le « mode de financement » et l'« autorisation de financement ». Le mode de financement est le document contractuel signé par le MAINC et la Première Nation bénéficiaire. L'autorisation de financement touche les règles établies par le Conseil du Trésor, et auxquelles le MAINC doit adhérer lorsqu'il finance un programme ou un service donné. Le mode de financement peut reposer sur une ou plusieurs autorisations de financement consenties au MAINC par le Conseil du Trésor.

Le tableau qui suit illustre les divers modes de financement et les autorisations de financement connexes :

Modes de financement

Autorisations de financement

Accord de contribution (AC).

Contribution

Entente de financement global (EFG) **

Contribution,
Paiement de transfert souple (PTS), ou
subvention

Mode optionnel de financement (MOF)

Mode optionnel de financement (MOF)

Entente de transfert financier (ETF)

Mode optionnel de financement (MOF)

Ententes d'autonomie gouvernementale (EAG)

Subvention

(** Chaque EFG précise quel programme ou service est financé par contribution, PTS ou subvention.)

Modes de financement

Le MAINC applique les cinq modes de financement de la manière suivante.

1. Accord de contribution (AC) : sert à financer des programmes ou des projets qui supposent des liens étroits entre le MAINC et le bénéficiaire (grands projets d'immobilisation, etc.).

2. Entente de financement global (EFG) : constitue le mode de financement de base utilisé avec les bénéficiaires (connue également sous le nom d'accord-cadre de financement dans certaines régions).

3. Mode optionnel de financement (MOF) : mécanisme de financement optionnel auquel les bénéficiaires admissibles peuvent adhérer. Chaque bénéficiaire doit subir une évaluation d'admissibilité avant de pouvoir adhérer à un MOF. L'évaluation d'admissibilité est un examen conjoint des systèmes de reddition de comptes et de gestion du bénéficiaire.

4. Entente de transfert financier (ETF) : mécanisme de financement qui définit les normes minimales d'un cadre local de reddition de comptes en vue de transférer aux Premières Nations de plus en plus de pouvoirs sur les programmes et le financement. Chaque bénéficiaire subit une évaluation d'admissibilité et toute mesure corrective jugée nécessaire devient l'une des modalités de son ETF. Le MAINC publiera un guide des ETF qui comportera des exigences financières semblables à celles du Manuel des rapports de clôture d'exercice; toutefois, les exigences en matière de données et de statistiques seront probablement différentes.

5. Entente d'autonomie gouvernementale (EAG) : mécanisme de financement servant à financer les bénéficiaires candidats à l'autonomie gouvernementale. On n'y a recours que lorsque le Parlement a adopté une loi en vue de l'autonomie gouvernementale du bénéficiaire.