



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

RAPPORT DE LA

VÉRIFICATION DU PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES DANS L'ENSEIGNEMENT (PLOE) ET DE LA COMPOSANTE "COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE" DU PROGRAMME DE PROMOTION DES LANGUES OFFICIELLES (PPLO)

DIRECTION GÉNÉRALE DES EXAMENS MINISTÉRIELS

MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN

le 25 juin 2003

Canada



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF

1.0	Introduction	1
	A. Description des programmes	1
	B. Contexte des relations fédérales-provinciales/territoriales	3
	C. Changements à l'administration des programmes	4
2.0	Objectifs de la vérification	5
3.0	Portée de la vérification	5
4.0	Approche et méthodologie	8
5.0	Conclusions	9
6.0	Observations et Recommandations	9
	6.1 Cadre de gestion relié aux programmes de langues officielles	9
	6.1.1 Modalités des programmes	9
	6.1.2 Gestion du risque	10
	6.1.3 Plans d'action et rapports d'activités	11
	6.1.4 Mesures spéciales d'investissement en éducation	14
	6.2 Livraison des programmes	15
	6.2.1 Paiements provisoires	15
	6.2.2 Clarification quant à l'information du public	16
	6.2.3. Rapports financiers	17



SOMMAIRE EXÉCUTIF

La vérification des programmes de langues officielles pour les volets de l'enseignement et de la promotion a été identifiée par la Direction générale des examens ministériels dans son plan de vérification annuel 2002-2003.

Le but de la vérification est de fournir à la gestion du programme une assurance raisonnable quant à la justesse de ses processus de gestion, d'identifier les secteurs où elle est le plus exposée au risque et de déterminer les mesures correctives à prendre et ce, en tenant compte du contexte des relations fédérales-provinciales/territoriales.

Les conclusions de l'équipe de vérification sont fondées sur l'analyse des constatations observées contre les critères pré-établis et reflètent les travaux de vérification effectués entre le 29 octobre 2002 et le 31 janvier 2003. À notre avis, nous avons effectué suffisamment de travaux de vérification et rassemblé les preuves nécessaires pour supporter les conclusions contenues dans ce rapport de vérification.

En général, l'équipe de vérification a trouvé que:

- le cadre de gestion et les pratiques de gestion en vigueur à la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles (DGPALO) sont appropriés afin d'assurer la conformité, l'efficacité et l'intégrité des tous les programmes ayant fait l'objet de la vérification;
- les renseignements utilisés pour la prise de décisions et l'élaboration de rapports sont, en général, pertinents, mais nous n'avons pas observé suffisamment de contrôle en place afin de donner l'assurance que les informations fournies par les bénéficiaires sont fiables et opportunes;
- les stratégies et pratiques de gestion du risque pour le PLOE et le PPLO ne sont pas suffisantes pour conclure qu'elles sont appropriées et axées sur les résultats et elles nécessitent d'être élaborées davantage.

L'équipe de vérification a identifié des pratiques de gestion et des processus qui nécessitent d'être revues afin d'y apporter des améliorations.

Nous avons constaté que les modalités de programme doivent être mises à jour pour tenir compte des nombreux changements apportés lors de la signature des deux derniers Protocoles. Parmi les autres améliorations requises, notons l'établissement d'une stratégie formelle de gestion des risques, l'établissement d'un processus d'attribution formelle des fonds pour les Mesures spéciales d'investissement en éducation et la détermination de meilleurs mécanismes de reddition de comptes. Ces améliorations visent à permettre au Ministère d'assurer l'exercice d'une diligence



raisonnable et d'obtenir une assurance raisonnable que l'information financière fournie par les bénéficiaires est fiable et atteste que les fonds ont été utilisés aux fins prévus.

Pour le PPLO, les améliorations requises consistent à préciser les mesures inscrites aux plans d'action des ententes en matière de services afin de permettre au Ministère d'obtenir des rapports d'activités qui établissent un meilleur lien avec les plans d'action et décrivent mieux les résultats atteints grâce au financement. Il est également recommandé de revoir le processus actuel pour s'assurer que ces rapports sont fournis en temps opportun pour pouvoir rendre compte sur les résultats du programme.



1.0 Introduction

Le besoin de la vérification du Programme des langues officielles dans l'enseignement et du Programme de promotion des langues officielles a été identifié par la Direction générale des examens ministériels dans son plan de vérification annuel 2002-2003, suite à une analyse globale du risque effectuée pour tous les programmes au sein du Ministère.

La première partie de ce chapitre offre un aperçu des programmes et de leurs composantes qui ont fait l'objet de la vérification. Il est important de décrire chacune de ces composantes pour mieux comprendre la portée de la vérification et les observations présentées dans le présent rapport. La deuxième partie renseigne sur le contexte des relations fédérales-provinciales/territoriales et illustre ses incidences sur la gestion de l'appui fédéral. La troisième partie fournit des précisions sur les changements majeurs qui ont été apportés par la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles (DGPAO) pour l'administration de ses programmes, au cours de la période couverte par la vérification. Ces changements ont été pris en considération lors de l'analyse des informations recueillies et feront l'objet de commentaires, puisqu'ils ont un impact important sur la livraison des programmes.

A. Description des programmes

Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE) - Le PLOE a été créé au début des années 70, en réponse au rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme qui reconnaissait que le fait de dispenser un enseignement dans la langue de la minorité et d'enseigner la langue seconde entraînait des coûts supplémentaires pour les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Par le biais d'ententes fédérales-provinciales et territoriales, le gouvernement canadien aide les provinces et les territoires à offrir aux membres des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire (les francophones de l'extérieur du Québec et les anglophones du Québec) la possibilité de se faire instruire dans leur langue maternelle. Cette aide a aussi pour but de permettre à tous les citoyens canadiens d'apprendre le français ou l'anglais comme langue seconde au niveau primaire et au niveau secondaire. Le budget des financements accordés annuellement pour ce programme est d'environ 164 M \$.



Depuis 1983, un Protocole d'entente entre le Gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux/territoriaux (représentés par le Conseil des ministres et de l'éducation (Canada) (CMEC)) est conclu pour une période de cinq ans, relativement à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. Ce Protocole est l'instrument qui est utilisé pour la rédaction des ententes conclues avec chaque province et territoire pour l'administration du PLOE et avec le CMEC pour l'administration de deux volets du programme. Le Protocole en vigueur pendant la période visée par la vérification est celui conclu le 23 février 2000 couvrant la période de 1998-1999 à 2002-2003. C'est à partir de cette version du Protocole qu'on a amené le concept des plans d'actions, qui devront dorénavant faire partie des ententes.

Le PLOE comprend également deux volets: le **Programme de bourses d'été de langues** (PBEL) et le **Programme des moniteurs de langues officielles** (PMLO). Ces deux volets sont administrés par le CMEC. Le PBEL a été établi en 1971 et a pour mandat de donner aux jeunes Canadiens l'occasion d'apprendre le français ou l'anglais comme langue seconde ou, dans le cas des minorités francophones, de perfectionner leur langue maternelle. Avec un budget annuel de 11,4 M \$, plus de 7000 étudiants canadiens participent chaque année au programme. Le PMLO a été établi en 1973 et a pour mandat d'offrir à des jeunes de niveau postsecondaire l'occasion de travailler dans une salle de classe de langue seconde ou de français langue maternelle. Environ 900 étudiants canadiens participent annuellement au programme, dont le budget est de 6,8 M \$.

Le PLOE comprend aussi une enveloppe de financement appelée **Mesures spéciales d'investissement en éducation**. Cette enveloppe ponctuelle, accordée depuis 1993, offre du financement pour appuyer des initiatives ou des projets ponctuels de gestion scolaire visant à assurer à la minorité un enseignement de qualité dans leur langue et soutenir l'enseignement postsecondaire en français au sein de certaines provinces et certains territoires. Comme il n'existe aucun lien avec le Protocole pour l'utilisation de ces fonds, des ententes spéciales sont conclues entre le Ministère et les provinces et territoires. Ces gouvernements doivent d'abord élaborer des plans d'action décrivant les mesures envisagées, les montants de financements de chacune des parties et les résultats visés, pour qu'une entente soit négociée. Le budget annuel de ce programme est de 33 M \$.

Programme de promotion des langues officielles (PPLO). - La composante "Collaboration intergouvernementale" du PPLO fait également partie du mandat



de vérification. Ce programme a pour objectif d'aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à:

- offrir des services dans la langue de la communauté minoritaire de langue officielle;
- promouvoir la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais; et
- favoriser le rapprochement des deux communautés de langue officielle.

En vertu de cette composante du programme, des ententes bilatérales d'une durée de cinq ans ont été négociées avec la majorité des gouvernements provinciaux et territoriaux. Comme pour le PLOE, les gouvernements ont élaboré des plans d'action décrivant les mesures envisagées et les résultats visés. Les coûts de ce programme sont habituellement répartis dans une proportion de 50/50 entre les deux ordres de gouvernements.

L'aide accordée par le Ministère s'applique uniquement à la période initiale de mise en place d'activités ou de mesures prévues aux plans d'action; il ne peut s'agir de financement permanent ou continu. Pour ce qui est du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral s'est engagé à assumer la totalité des dépenses occasionnées par la prestation de services en français. Pour l'année 2000-2001, le montant du financement accordé par ce programme est de 11,6 M \$.

B. Contexte des relations fédérales-provinciales/territoriales

Le Cadre d'entente visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens (1999) fixe les balises du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence exclusive des provinces et territoires. Ce cadre reconnaît que « les transferts sociaux conditionnels ont permis aux gouvernements de lancer des programmes sociaux nouveaux et innovateurs, comme l'assurance-maladie, et de veiller à ce que ces programmes soient offerts à tous les Canadiens. Lorsque le gouvernement fédéral a recours à ce type de transferts, qu'il s'agisse de programmes à frais partagés ou de financement fédéral, il se doit de procéder d'une manière coopérative, qui soit respectueuse des gouvernements provinciaux et territoires et de leurs priorités ».

Le gouvernement fédéral fonde son intervention en éducation (PLOE) et au titre des services provinciaux et territoriaux aux communautés minoritaires (PPLO), deux domaines de compétence exclusive des provinces et territoires, sur son « pouvoir de dépenser ».



Ces particularités ont des conséquences importantes au niveau des ententes elles-mêmes, des procédures de soumission et d'approbation des demandes de financement, des communications entourant ces procédures et de l'imputabilité financière:

les ententes de contribution sont des ententes de ministre à ministre, de la Couronne à la Couronne; elles sont l'expression d'une volonté politique de coopérer en vue d'atteindre des objectifs communs;

la préparation et la soumission des plans d'action par les provinces et territoires et leur acceptation pour fins de financement par la Ministre du Patrimoine canadien suit une démarche convenue, enclenchée par communiqué de presse au moment de l'annonce de l'approbation des budgets des programmes et explicitée dans les ententes de contribution;

l'approbation de la contribution du Canada à chaque province ou territoire s'inscrit dans un processus historique de collaboration intergouvernementale et constitue la reconnaissance par le Canada de la complémentarité entre les résultats poursuivis par la province/territoire dans son champ de compétence avec l'aide du Canada et les résultats nationaux recherchés par le Canada par son financement.

C. Changements à l'administration des programmes

Suite à l'adoption par le gouvernement du Canada d'un nouveau cadre de gestion moderne visant à offrir un meilleur service au public et la présentation du document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et Canadiennes*, la DGPALO s'est dotée d'un plan de gestion moderne au cours de l'année 2000-2001 qui comprend diverses mesures permettant d'opérer des changements voulus pour s'adapter au cadre de gestion du gouvernement canadien.

La DGPALO a développé et mis en place au cours de l'année 2000-2001 un nouveau *Cadre de gestion et de responsabilisation des Programmes d'appui aux langues officielles*. Ce cadre dynamique constitue un jalon important de l'adoption d'une méthode de gestion axée sur les résultats. Il vise à clarifier les objectifs des programmes à l'aide de buts clairs et réalisables et de résultats escomptés. En plus d'être très utile au personnel de la DGPALO, il sert également d'outil de référence pour les bénéficiaires des programmes.



Pendant qu'elle préparait ce cadre, la DGPALO s'est efforcée de mettre en place de nouvelles mesures pour améliorer ses pratiques de gestion et accroître l'exercice de la diligence raisonnable. Ainsi pendant la période faisant l'objet de la vérification:

- i. le Ministère a offert une série d'ateliers en matière de diligence raisonnable à l'administration centrale et en région;
- ii. un Comité national d'examen des subventions et des contributions a été créé pour établir un processus de vérification continue dans la livraison des programmes; et
- iii. de la formation sur la préparation des demandes de financement en fonction d'une approche par résultats, comprenant la rédaction de plans d'action, a été dispensée aux bénéficiaires par la DGPALO.

Nous avons tenu compte de ces changements et du nouveau contexte dans le lequel opère la DGPALO pour effectuer la vérification et en avons ajusté en conséquence la portée.

2.0 Objectifs de la vérification

Le but de la vérification est de fournir à la gestion du programme une assurance raisonnable quant à la justesse de ses processus de gestion, d'identifier les secteurs où elle est le plus exposée au risque et de déterminer les mesures correctives à prendre et ce, en tenant compte du contexte des relations fédérales-provinciales/territoriales. Conséquemment, la vérification a pour but de déterminer si les objectifs suivants ont été atteints:

- Le cadre de gestion et les pratiques de gestion sont appropriés afin d'assurer la conformité, l'efficacité et l'intégrité des programmes.
- Les renseignements utilisés pour la prise de décisions et l'élaboration de rapports sont fiables, pertinents et opportuns.
- Les stratégies et pratiques de gestion du risque sont appropriées et axées sur les résultats.

3.0 Portée de la vérification

La vérification a porté sur l'ensemble des activités du Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE) de Patrimoine canadien (PCH). Elle a examiné le cadre de



gestion et les divers mécanismes de livraison du programme, incluant les volets: Programme de bourses d'été de langues (PBEL) et Programme des moniteurs de langues officielles (PMLO), administrés par le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC).

Comme un nouveau protocole a été conclu en février 2000 et que de nouvelles mesures de gestion ont été mises en place au cours de l'année 2000-2001, la vérification a examiné les dossiers pour les financements accordés pendant les deux dernières années complètes, soit pour la période entre le 1^{er} avril 2000 et le 31 mars 2002. Pour le programme des Mesures spéciales d'investissement en éducation, comme des ententes distinctes sont négociées, la vérification des dossiers a porté sur les trois dernières années complètes commençant le 1^{er} avril 1999.

Pour ce qui est de la composante "Collaboration intergouvernementale" du Programme de promotion des langues officielles (PPLO), la vérification comportait des dossiers régionaux et nationaux et a aussi examiné le cadre de gestion et les divers mécanismes de livraison du programme pour les financements accordés pour la période entre le 1^{er} avril 2000 et le 31 mars 2002.



Le tableau suivant résume la portée de la vérification:

Programme	Budget total	Valeur \$ dossiers vérifiés	% \$ dossiers vérifiés	# total de dossiers	# dossiers vérifiés	% Dossiers vérifiés
Exercice 1999-2000						
Mesures spéciales	18 944 225	9 421 000	50%	12	4	33%
Exercice 2000-2001						
LO dans l'enseignement	164 004 000	119 164 000	72%	13	5	38%
Bourses d'été de langues	11 402 000	11 402 000	100%	1	1	100%
Moniteurs de LO	6 791 000	6 791 000	100%	1	1	100%
Mesures spéciales	16 763 750	7 875 000	47%	12	4	33%
Promotion des LO	11 609 000	4 880 000	42%	12	4	33%
Total	210 569 750	150 112 000	71%	39	15	38%
Exercice 2001-2002						
LO dans l'enseignement	164 004 000	119 164 000	72%	13	5	38%
Bourses d'été de langues	11 402 000	11 402 000	100%	1	1	100%
Moniteurs de LO	6 791 000	6 791 000	100%	1	1	100%
Mesures spéciales	17 189 500	6 793 000	40%	12	4	33%
Promotion des LO	11 609 000	4 880 000	42%	12	4	33%
Total	210 995 500	149 030 000	71%	39	15	38%



4.0 Approche et méthodologie

La vérification a été effectuée en trois étapes: la planification, la vérification proprement dite et la rédaction du rapport.

L'étape de la planification a comporté les activités suivantes:

1. Revue des principaux documents ayant trait à l'administration des programmes (voir la liste des documents examinés au cours de la vérification présentée à l'Annexe A.) afin d'acquérir une compréhension du PLOE et du PLLO.
2. Entrevues avec le Directeur général de la DGPALO, certains gestionnaires et agents des programmes faisant l'objet de la vérification à l'administration centrale.
3. Examen d'au moins un exemple de dossiers pour chacun des sous-programmes et rédaction du programme de vérification basé sur les objectifs et critères de vérification pré-établis.
4. L'échantillonnage de dossiers à examiner, de façon manuelle et en tenant compte de la répartition géographique des dossiers et de la valeur monétaire des financements.

La vérification a compris principalement:

1. L'examen détaillé des dossiers sélectionnés en faisant référence au programme de vérification et la collecte d'informations sur chacun des dossiers examinés;
2. L'analyse des informations propres au cadre de gestion et celles compilées lors de l'examen de dossiers, ainsi que l'identification des constatations.

L'étape de la rédaction du rapport a inclus la compilation des résultats de l'examen des dossiers, la validation de certaines constatations avec le personnel de la DGPALO, et la préparation de l'ébauche du rapport pour discussion avec la Direction générale des examens ministériels.



5.0 Conclusions

À notre avis, le cadre de gestion et les pratiques de gestion en vigueur à la DGPALO sont appropriés afin d'assurer la conformité, l'efficacité et l'intégrité des tous les programmes ayant fait l'objet de la vérification. Quant aux renseignements utilisés pour la prise de décisions et l'élaboration de rapports, à notre avis, ils sont en général pertinents, mais nous n'avons pas observé suffisamment de contrôle en place afin de donner l'assurance que les informations fournies par les bénéficiaires sont fiables et opportunes. Les stratégies et pratiques de gestion du risque pour le PLOE et le PPLO ne sont pas suffisantes pour conclure qu'elles sont appropriées et axées sur les résultats et nécessitent d'être élaborées davantage.

Nous avons identifié des pratiques qui nécessitent d'être revues afin d'y apporter des améliorations, elles sont décrites dans la section suivante *Observations et Recommandations*.

6.0 Observations et Recommandations

6.1 Cadre de gestion relié aux programmes de langues officielles

6.1.1 Modalités des programmes

Les modalités des programmes vérifiés n'ont pas été révisées pour tenir compte des nombreux changements apportés lors de la signature des deux derniers Protocoles. La dernière autorisation du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) date du 28 avril 1993 pour le PLOE et du 22 mars 1990 pour le PPLO.

Le Protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux/territoriaux est l'instrument qui définit entre autres pour le PLOE: les objectifs du programme, les catégories d'appui et le montant global pour le plan d'action de chaque province et territoire. Le dernier Protocole d'entente a été conclu en février 2000, indique le budget prévu sur une période de cinq ans et introduit entre autres la notion de gestion axée sur les résultats, sans qu'aucune nouvelle modalité ait été présentée au SCT.

L'introduction de l'approche par plans d'action a constitué un changement par rapport à l'approche prévue dans les dernières modalités. Ces modalités prévoyaient que le financement du PLOE était réparti pour une bonne part en fonction d'un calcul annuel



de Statistique Canada établissant le nombre d'ÉLPves inscrits B temps plein dans les écoles et partiellement sur une base discrétionnaire. Avec l'introduction de l'approche par plans d'action, cette formule a cessé d'être la base de répartition, mais a plutôt servi à établir un niveau de référence historique pour la répartition des fonds non discrétionnaires entre les provinces et territoires.

À notre avis, les modalités du programme auraient dû faire l'objet d'une révision et être communiquées au Secrétariat du Conseil du Trésor afin de refléter ces changements.

6.1.1.1 Recommandation

La DGPALO devrait revoir les modalités de ses programmes pour tenir compte des nombreux changements apportés, afin de se conformer à la politique des paiements de transfert et obtenir l'approbation du SCT.

6.1.1.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons cette recommandation. Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, la DGPALO a entrepris, au cours des deux dernières années, un exercice de restructuration de ses programmes, lequel comprend une révision de ses modalités de programme. Cette révision est présentement en cours et fait l'objet de discussion avec le Conseil du Trésor. Le Ministère compte obtenir l'approbation du Conseil du Trésor sur les nouvelles modalités à l'été 2003.

6.1.2 Gestion du risque

L'examen de la documentation relative au cadre de gestion, les entrevues avec les gestionnaires des programmes, de même que l'examen de dossiers ne nous ont pas permis d'identifier un processus formel de gestion traitant des risques rattachés aux programmes. Aucune stratégie formelle n'est développée pour identifier, réduire ou contrôler les risques pouvant affecter l'atteinte des objectifs des Programmes d'appui aux langues officielles.

La politique sur les paiements de transfert du SCT exige que les ministères élaborent un cadre de vérification fondé sur les risques. La gestion des risques doit être partie



intégrante de la gestion et de l'administration des programmes et influencer le développement de contrôles administratifs, opérationnels, et financiers.

La DGPALO a instauré des activités de contrôle qui peuvent être associées à des mesures de gestion du risque. Bien que perfectible, ces mesures constituent un pas dans la bonne direction, notamment, l'exigence de plans d'action permettant de structurer et de rendre public les mesures envisagées en matière d'éducation ou de services, l'examen des rapports d'activités par un comité désigné; et l'autorisation des paiements seulement lorsque les conditions de l'entente contractuelle ont été respectées.

Par contre, nous avons observé que le Programme a rencontré des difficultés concernant les nouvelles exigences quant à la mesure des résultats et à la production des rapports d'activités par les bénéficiaires. Le Programme n'a pas été en mesure de nous démontrer les mécanismes de reddition de comptes étaient en place dans chacune des juridictions.

6.1.2.1 Recommandation

La DGPALO devrait examiner les risques inhérents à chacun de ses programmes et identifier des moyens et des contrôles appropriés permettant de réduire ces risques.

6.1.2.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons cette recommandation. La DGPALO travaille présentement à développer un cadre de vérification fondée sur les risques (CVFR) qui sera présenté au Conseil du Trésor au même moment que les modalités de programmes (été 2003). Ce cadre se fonde sur l'ensemble des vérifications de programmes et de bénéficiaires réalisées au cours des deux dernières années et vise à cerner les principaux risques devant faire l'objet de mesures de contrôle. Parmi ces risques, la DGPALO a identifié le potentiel de risque quant à l'utilisation des fonds et à l'information de gestion. Des mesures seront prévues dans le cadre pour atténuer et contrôler ces risques.

6.1.3 Plans d'action et rapports d'activités



Au cours de l'année 2000-2001, la DGPALO a instauré un nouveau *Cadre de gestion et de responsabilisation des Programmes d'appui aux langues officielles* pour l'administration de tous ses programmes. Elle exige maintenant que pour les financements à frais partagés, les bénéficiaires préparent un plan d'action décrivant pour chaque objectif du financement: les mesures ou activités qu'ils entendent entreprendre pour rencontrer les objectifs du programme, de même que les résultats anticipés pour chacune de ces activités.



► **Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE)**

L'examen des dossiers du PLOE a révélé que les plans d'action présentés par les provinces/territoires sont examinés minutieusement par les agents de programmes et qu'il s'en suit de longues négociations entre les partis concernés. La DGPALO s'assure que les activités à compléter cadrent bien avec les objectifs de chaque programme, que les résultats anticipés sont réalisables, quantifiables et mesurables et que les indicateurs de performance sont réalistes. Ces plans sont ensuite annexés aux ententes-cadres.

Les mécanismes de paiements sont régis suite à la réception et acceptation des rapports d'activité des bénéficiaires. L'examen des dossiers nous a permis de constater que pour le PLOE les provinces et territoires, en général, se conforment à cette condition, puisqu'au début, les gestionnaires du programme ont remis à chaque juridiction un gabarit pour les guider lors de la préparation du rapport, sans toutefois imposer un modèle.

► **Programme de promotion des langues officielles (PPLO)**

Pour le PPLO, notre revue a cependant révélé que les provinces et territoires sont à des niveaux de développement très différent en ce qui concerne les plans d'action. Certaines juridictions décrivent des mesures de très haut niveau et des résultats difficilement mesurables. Certains plans d'action, par exemple, n'indiquent pas de résultats ou d'impact et ne montrent aucun budget ou répartition des coûts; alors que d'autres sont bien structurés, détaillés et montrent des résultats mesurables.

Concernant la préparation des rapports d'activités, bien que certaines directives aient été données, aucun modèle précis n'a été remis aux juridictions. Les gestionnaires du programme ont préféré laisser plus de latitude aux bénéficiaires pour qu'ils puissent coordonner à leur façon la collecte d'information auprès des diverses entités participantes. Conséquemment, nous avons observés que pour certaines juridictions, les rapports d'activités présentés ne faisaient pas suffisamment référence aux plans d'action et/ou ne démontraient pas les progrès accomplis.



À noter avis, pour certaines juridictions dans le PPLO, les descriptions contenues dans les plans d'action sont trop imprécises pour permettre au Ministère d'obtenir des rapports d'activités démontrant que des résultats ont été atteints avec les financements du programme.

De plus, l'attente des versions révisées des rapports a pour conséquence que le Ministère ne dispose pas de l'information en temps opportun afin de rendre compte sur les résultats du programme.

6.1.3.1 Recommandation

Pour le PPLO, la DGPALO devrait mettre en place des mesures pour s'assurer que:

- **les plans d'action des provinces/territoires présentent des mesures plus précises afin de faire un meilleur lien avec les rapports d'activités;**
- **les rapports des bénéficiaires fassent davantage part des résultats obtenus afin de permettre au Ministère de rendre compte sur les résultats du programme;**
- **que les rapports d'activités soient transmis au Ministère en temps opportun.**

6.1.3.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons cette recommandation. Il est certain que les plans d'action futurs pourront être améliorés, mais ils refléteront inévitablement le niveau de développement en matière de services en langues officielles de chaque juridiction. Dans le dernier cycle de collaboration, PCH a travaillé avec les juridictions pour améliorer les rapports d'activités et cette première expérience a demandé un investissement de temps important. Il faut retenir que toute cette approche par plans d'action représentait une nouvelle façon de faire pour tous et qu'il est normal de devoir traverser une période d'adaptation.

À l'automne 2003, un examen des principales difficultés rencontrées au cours du dernier cycle de plans d'action et de rapports d'activités sera effectué afin d'établir une stratégie



qui nous permettra d'identifier et de mettre en place des mesures d'amélioration. Cette stratégie tiendra compte de la nécessité de rendre compte sur les résultats obtenus en fonction des mesures des plans d'action et du besoin d'alléger le processus de suivi et d'obtenir les rapports en temps opportun. Les améliorations identifiées feront partie intégrante des prochaines ententes fédérales-provinciales/territoriales en matière de services qui seront négociées avec les provinces et territoires en vue d'une signature en 2004-2005.

6.1.4 Mesures spéciales d'investissement en éducation

Pour l'enveloppe des *Mesures spéciales d'investissement en éducation* du PLOE, le montant des financements pour chaque juridiction n'est pas déterminé d'avance. Il s'agit de fonds discrétionnaires "nationaux" (environ 18 M \$), qui ne sont pas régis par le Protocole. L'attribution des fonds se fait selon des critères pré-établis et en suivant un processus de négociation bilatéral. Des ententes spéciales assorties de plans d'action sont négociées et signées en même temps que les ententes pour le PLOE.

Basé sur les informations recueillies lors des entrevues avec les gestionnaires et l'examen des dossiers, nous n'avons pas été en mesure d'identifier de processus formel suivi par la DGPAO pour la prise de décision quant à l'ensemble de l'enveloppe budgétaire pour l'attribution des financements pour les Mesures spéciales. Il n'existe aucun dossier horizontal démontrant le choix des projets financés par rapport de toutes les demandes présentées. Les informations contenues sur le Formulaire de recommandation d'approbation (FRA) expliquent seulement les raisons justifiant le choix du projet par association aux objectifs du programme.

Conséquemment, la DGPAO n'est pas en mesure de démontrer que le processus d'attribution des fonds nationaux a été octroyé suite à l'application du principe de la diligence raisonnable.

6.1.4.1 Recommandation

La DGPAO devrait mettre en place un processus formel démontrant les décisions justifiant l'attribution de l'ensemble de l'enveloppe budgétaire aux provinces/territoires par rapport au financement attribué pour les Mesures spéciales.



6.1.4.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons cette recommandation. Dans le cadre des Mesures spéciales, l'attribution des fonds se fait selon un processus de négociation bilatéral et fait l'objet de discussion entre les gestionnaires responsables des divers dossiers. Ce processus informel a toujours été documenté dans les dossiers individuels des provinces et territoires. À la lumière de la recommandation, au moment de préparer la stratégie de négociation des mesures ciblées en matière d'éducation à l'automne 2003, nous rendrons formel le processus en documentant globalement la stratégie et les décisions prises à cet égard pour l'ensemble des provinces et territoires.

6.2 Livraison des programmes

6.2.1 Paiements provisoires

Le processus de négociation des ententes avec les provinces/territoires, pour le PLOE et le PPLO, est rigoureux tout en étant très interactif. Les ententes sont similaires pour chacun des programmes et les plans d'actions font l'objet d'un examen méticuleux et nécessitent de nombreux échanges de correspondance. Dans certains cas, la négociation d'une entente peut durer jusqu'à deux ans. Selon les modalités de paiement décrites lors de la signature des ententes, le troisième versement de chaque exercice est exigible suite à la réception et acceptation des rapports d'activité des bénéficiaires, soit six mois après la fin de l'exercice financier.

L'examen des dossiers relatifs au PLOE et aux Mesures spéciales a révélé que des paiements provisoires ont dû être accordés pour certains bénéficiaires lors de la négociation de l'entente, pour permettre à la province/territoire de continuer à engager des activités tel que prévu aux plans d'action en cours de négociation. Ces paiements provisoires correspondaient à la totalité du financement annuel prévu dans leur plan d'action contrairement aux modalités de paiement décrites dans les ententes signées.

Étant donné que, pour les financements provisoires, le bénéficiaire n'était pas assujéti aux clauses de paiement normalement prévues dans une entente, à notre avis, il y a un risque significatif que le Ministère ne puisse obtenir de rapport détaillé sur les activités réalisées avant la signature de l'entente.



À titre d'exemple, lors de la signature d'une entente pour laquelle des paiements provisoires avaient été octroyés, soit 18 mois après la date d'entrée en vigueur, l'entente indiquait que le bénéficiaire devait rendre compte des activités réalisées au cours de la période de financement provisoire. En date de la vérification, soit en janvier 2003 ou 32 mois après l'entrée en vigueur de l'entente, aucun rapport d'activité n'avait été reçu.

6.2.1.1 Recommandation

Lorsque des paiements provisoires doivent être attribués, la DGPALO devrait s'assurer que les modalités de paiement, similaires à celles prévues aux ententes signées, soient appliquées.

6.2.1.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons cette recommandation. Si, dans le cadre des prochaines négociations d'ententes, il survient des délais exceptionnels nous obligeant à considérer le versement de paiements provisoires, nous verrons à établir des conditions de paiement semblables à celles des ententes signées.

6.2.2 Clarification quant à l'information du public

L'article 7. du Protocole ainsi que l'annexe A des ententes du PLOE prévoient plusieurs clauses relatives à "l'Information du public". Des clauses semblables apparaissent aussi dans plusieurs ententes du PPLO, ex. l'article 14.2 de l'entente stipule que *"les deux partis s'engagent à élaborer un programme ... qui comporte une reconnaissance continue des contributions respectives du Canada et de la province... y compris la mention des dites contributions dans tous les documents de promotion ou d'information diffusée sur les mesures ayant fait l'objet d'une entente"*.

Nous avons observé que pour tous les programmes vérifiés, aucune autre précision n'est communiquée à la province/territoire sur la façon d'afficher cette reconnaissance.



6.2.2.1 Recommandation

La DGPALO devrait inclure à même l'entente une clause additionnelle, pour clarifier et expliquer aux bénéficiaires de contributions, les différents processus à suivre en ce qui a trait à l'information du public.

6.2.2.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons partiellement cette recommandation. La visibilité du gouvernement fédéral, dans le cas de collaboration fédérale-provinciale, peut se faire de diverses manières. Il serait illusoire de penser que nous pourrions circonscrire toute situation dans une clause d'entente. Par le passé, nous avons utilisé avec succès des moyens de reconnaissance comme l'émission de communiqués, des annonces, une plaque sur un centre scolaire-communautaire, etc. Nous désirons garder la latitude de déterminer avec la province ou le territoire comment la participation du gouvernement fédéral sera reconnue. Toutefois, lors de la rédaction des prochaines ententes, nous examinerons le libellé des clauses actuelles pour voir à apporter certains éléments de précision si possible.

6.2.3. Rapports financiers

Pour le PLOE, l'article 3.2 de la rubrique "*Comptes et états financiers*" de l'annexe A des ententes stipule que la province/territoire devra présenter à des dates spécifiques "*des états certifiés des dépenses*". L'article 3.5 spécifie que "*les états financiers fournis seront signés par un agent principal de programme et par un agent principal des finances du bénéficiaire, ou toute autre personne dûment autorisée par la province/territoire et agréée par le Canada*". Des conditions similaires sont également inscrites sur les ententes pour les Mesures spéciales.

Les ententes n'incluent aucune rubrique "*Définitions*" pour préciser les termes: *états certifiés, états financiers, agréée par le Canada*, ou toute autre terminologie utilisée dans l'entente pour fin d'authentification des données financières.



Lorsque les informations financières sont reçues au Ministère, elles sont transmises au Secrétariat des Subventions et Contributions pour être examinées par un conseiller financier. Ce dernier complète un tableau détaillé, pour s'assurer que les montants réclamés correspondent avec les montants prévus dans le budget du plan d'action selon les rubriques appropriées, avant de recommander le paiement. Ces informations financières sont signées par une autorité des Programmes et une des Finances du bénéficiaire.

À notre avis, le processus de contrôle de la DGPALO ne permet pas d'obtenir une assurance raisonnable que l'information financière est fiable et que les fonds octroyés sont utilisés aux fins prévus. À titre d'exemple, notre examen de certains rapports financiers contenus aux dossiers indique que pour certains bénéficiaires, les renseignements financiers présentés montrent que les dépenses réelles encourues sont identiques aux montants des financements prévus aux plans d'action.

La DGPALO reconnaît qu'il existe des mécanismes de reddition de comptes dans les provinces et territoires concernant les bénéficiaires ultimes des contributions. À titre d'exemple une vérification d'une province bénéficiaire effectuée en 2001 a démontré l'existence et l'efficacité des mécanismes. Cependant, concernant les juridictions ayant fait l'objet de la vérification, nous n'avons pas été en mesure d'observer que la DGPALO a pris connaissance des mécanismes de reddition de comptes afin d'être en mesure de porter jugement.

6.2.3.1 Recommandation

La DGPALO devrait revoir les ententes bilatérales pour le PLOE et les Mesures spéciales, afin de clarifier la terminologie utilisée pour fin de d'authentification des données financières que doivent produire les provinces/territoires qui ont bénéficié d'une contribution.

- **La DGPALO devrait développer des mécanismes de reddition de compte adéquats afin d'être en mesure de démontrer une assurance raisonnable quant à la fiabilité des informations financières rapportées par les bénéficiaires du PLOE.**

6.2.3.1 Réponse de la gestion

Nous acceptons cette recommandation. Dans le cadre du prochain cycle de collaboration en 2004-2005, nous reverrons



les clauses des ententes afin de mieux définir la terminologie utilisée pour décrire les données financières exigées.

Nous acceptons cette recommandation. Toutefois, nous voulons mettre en relief les particularités de la collaboration fédérale-provinciale/territoriale. Lorsque le gouvernement fédéral intervient dans des domaines de juridictions provinciales/territoriales, il doit le faire en collaboration avec les provinces et territoires. En matière d'éducation, notre collaboration avec ces gouvernements date de plus de trente ans et a contribué au fil des ans à établir un bon climat de coopération dans un domaine de compétence provinciale ou territoriale.

À l'automne 2003, nous procéderons à une analyse des méthodes de reddition de comptes prévues aux ententes afin d'identifier des moyens pour obtenir une assurance raisonnable de la fiabilité de l'information financière tout en tenant compte des cadres de reddition de compte déjà établis au sein de ces gouvernements. Nous pourrions par exemple demander une description des mécanismes de reddition de compte établis à l'intérieur de chaque juridiction pour l'administration des fonds engagés par les deux paliers de gouvernement. Les moyens identifiés devront permettre au Ministère d'analyser le cadre de contrôle des dépenses en place et, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent. Cette mesure sera intégrée à notre cadre de vérification fondée sur les risques et fera partie des prochaines ententes négociées avec les provinces et territoires en vue d'une signature en 2004-2005.



Liste des documents examinés durant la vérification

Loi sur les langues officielles
Loi sur le ministère du Patrimoine canadien
Politiques du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (version de juin 2000)
Modalités des programmes
Cadre de gestion et de responsabilisation des Programmes d'appui aux langues officielles
Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et contributions - Bureau du vérificateur général du Canada (Mars 2000)
La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public - Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2002
Vérification des programmes de subventions et contributions - Bureau du vérificateur général du Canada (Mai 2001)
L'essentiel de la diligence raisonnable - Direction générale des examens ministériels
Organigramme Patrimoine canadien
Organigramme de la Direction générale des Programmes d'appui aux langues officielles
Objectifs stratégiques du Patrimoine canadien
Rapport annuel de Patrimoine canadien sur les langues officielles (2000-2001)
Langues officielles - Concertation interministérielle (2000-2001)
Plan d'évaluation et de vérification de 2000 à 2005

Rapport de la vérification de l'entente avec le gouvernement de la Nouvelle Écosse relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde