



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 6, FORMATION À L'EMPLOI POUR LES AUTOCHTONES — EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, président

**DÉCEMBRE 2018
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**RAPPORT 6, FORMATION À L'EMPLOI POUR
LES AUTOCHTONES — EMPLOI ET
DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, DES
RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

DÉCEMBRE 2018

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

Chandra Arya

Shaun Chen

Pat Kelly

Steven MacKinnon (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Rémi Massé

Joyce Murray (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Alexandre Nuttall

Randeep Sarai

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Jamie Schmale

Gordie Hogg

Joël Lightbound

David Yurdiga

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

CINQUANTE-CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Rapport 6, Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada, des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



RAPPORT 6, FORMATION À L'EMPLOI POUR LES AUTOCHTONES — EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a souligné qu'en 2017, le taux de chômage des Autochtones canadiens était légèrement supérieur à 11 %, contre un peu plus de 6 % pour les Canadiens non autochtones. En fait, beaucoup d'Autochtones « doivent surmonter des obstacles pour trouver un emploi durable, comme l'isolement géographique et un faible niveau d'instruction » et « ont besoin de formation et d'aide pour acquérir les compétences dont ils ont besoin pour trouver un emploi et le garder¹ ».

Pour s'occuper de ces enjeux, Emploi et Développement social Canada (EDSC ou le Ministère) « finance des programmes destinés à aider les Canadiens à acquérir des compétences pour trouver un emploi et à améliorer leur mobilité sur le marché du travail. Le Ministère accorde la priorité au développement des compétences au sein des groupes sous-représentés sur le marché du travail, comme les Autochtones². »

Pour ce faire, en 2010, « le Ministère a lancé deux programmes qui sont encore en vigueur : la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones [la Stratégie] et le Fonds pour les compétences et les partenariats [le Fonds]³ ».

Au printemps 2018, le BVG a publié un audit de performance ayant pour but de déterminer si EDSC « avait géré la Stratégie [...] et le Fonds [...] de manière à accroître le nombre d'Autochtones qui obtiennent et conservent un emploi. Plus particulièrement,

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.1.

2 *Ibid.*, paragr. 6.2.

3 *Ibid.*, paragr. 6.3.



[le BVG] a analysé les mesures prises par le Ministère pour mettre en œuvre, surveiller et améliorer les programmes, et pour faire rapport à cet égard⁴. »

La Stratégie et le Fonds partagent un objectif similaire, soit d'accroître « la participation des Autochtones au marché du travail canadien et veiller à ce que les Premières Nations, les Métis et les Inuit occupent un emploi durable et intéressant ». Ils ont aussi initialement été créés pour les exercices financiers 2010-2011 à 2014-2015. Les ententes de contributions en vertu des deux programmes ont des ententes d'une durée maximale de cinq ans. Selon le BVG, la Stratégie devait se terminer en 2017-2018 et le Fonds en 2020-2021⁵, mais selon le Plan ministériel 2017-2018 d'EDSC, des dépenses sont prévues jusqu'en 2019-2020 pour la Stratégie, moment où aura lieu sa prochaine évaluation⁶.

La principale différence réside dans le type de financement et leur valeur : la Stratégie « finance des cours de formation et des aides à l'emploi à l'intention des participants autochtones » et a reçu un financement de 2,4 milliards de dollars de 2010-2011 à 2017-2018, alors que le Fonds est « axé sur les projets afin de tirer profit des nouvelles possibilités de développement économique offertes dans des secteurs tels que celui des ressources naturelles », et a reçu un financement d'environ 300 millions de dollars durant la même période⁷ (dépenses prévues de 50 millions de dollars au cours de chacun des trois prochains exercices financiers)⁸.

Dans le cadre de ces programmes, « le Ministère ne fournit aucun service direct aux participants. Au lieu de cela, il signe des ententes de contribution avec des organisations autochtones⁹ » (des signataires d'entente). De plus, dans le cadre de la Stratégie, « les signataires d'entente peuvent fournir les services directement aux participants ou conclure des ententes auxiliaires avec d'autres organisations autochtones, qui fourniront alors les services en leur nom. Dans le cadre du Fonds, les signataires d'entente peuvent

4 *Ibid.*, paragr. 6.12.

5 *Ibid.*, pièce 6.1.

6 Emploi et Développement social Canada (EDSC), Plan ministériel 2017-2018 d'EDSC, Renseignements sur les programmes de paiements de transfert de cinq millions de dollars et plus, [Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones](#).

7 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.1 et pièce 6.1.

8 EDSC, Plan ministériel 2017-2018 d'EDSC, Renseignements sur les programmes de paiements de transfert de cinq millions de dollars et plus, [Fonds pour les compétences et les partenariats](#).

9 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.6.

mettre en place des projets ou ententes auxiliaires avec des tiers pour les aider à fournir la formation et le soutien à l'emploi aux participants autochtones¹⁰. »

Toujours selon le BVG, en plus « de la formation professionnelle, les services admissibles en vertu des programmes comprennent des évaluations des participants, des services d'orientation professionnelle, le soutien au développement des compétences essentielles et des subventions salariales pour encourager les employeurs à embaucher les participants ». De plus, « le Ministère approuve le financement qui sera alloué aux signataires d'entente et leur donne des lignes directrices, des informations et de la formation pour appuyer la prestation des services. Le Ministère doit aussi surveiller l'utilisation par les signataires des fonds alloués dans le cadre des programmes, mesurer les résultats obtenus et en rendre compte, et modifier les programmes au besoin¹¹. »

Le 29 octobre 2018, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a organisé une réunion sur cet audit. Les témoins suivants étaient présents : du BVG, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada (VG), et Glenn Wheeler, directeur principal; d'ESDC, Graham Flack, sous-ministre, Leslie MacLean, sous-ministre déléguée principale et chef de l'exploitation pour Service Canada, et Rachel Wernick, sous-ministre adjointe principale, Direction générale des compétences et de l'emploi¹².

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Résultats des programmes

Les stratégies des mesures de rendement

Selon le BVG, le Ministère « a défini une stratégie de mesure du rendement pour chacun des programmes en vue de mesurer et de communiquer les résultats obtenus. [Le BVG a] cependant constaté que le Ministère n'avait pas entièrement mis en œuvre ces stratégies¹³. »

10 *Ibid.*, paragr. 6.7.

11 *Ibid.*, paragr. 6.10.

12 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 octobre 2018, [réunion n° 115](#).

13 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.24.



Les indicateurs et les cibles de rendement

Le BVG a aussi constaté que les « stratégies de mesure du rendement des programmes établies par le Ministère contenaient de nombreux indicateurs de rendement : 30 pour la Stratégie et 10 pour le Fonds. Le Ministère estimait que trois de ces indicateurs étaient particulièrement importants pour les deux programmes et a exigé que tous les signataires d'entente les évaluent. Ces trois indicateurs étaient les suivants :

- le nombre de participants ayant reçu des services;
- le nombre de participants ayant trouvé un emploi après avoir reçu des services;
- le nombre de participants qui sont retournés aux études après avoir reçu des services¹⁴. »

De plus, « le Ministère avait établi des cibles pour le nombre de participants ayant trouvé un emploi après avoir reçu des services [...] Par exemple, dans le cadre de la Stratégie, le Ministère s'est donné pour cible qu'entre 14 000 et 16 500 participants trouvent un emploi chaque année. [Le BVG a] cependant constaté qu'il n'avait pas défini de cibles pour près de la moitié des autres indicateurs de rendement prévus dans le cadre de la Stratégie, notamment pour son troisième indicateur clé (le nombre de participants qui sont retournés aux études). Le Ministère a toutefois défini des cibles pour les autres indicateurs établis pour le Fonds¹⁵. »

Une autre constatation du BVG est que le « Ministère a établi ses cibles relatives à l'emploi en se fondant sur les résultats de ses programmes du marché du travail à l'intention des Autochtones qui étaient en place avant 2010 ». En revanche, « il n'avait pas revu ces cibles afin de s'assurer qu'elles étaient encore pertinentes, compte tenu des modifications apportées aux programmes et d'autres facteurs, comme l'évolution des conditions économiques, entre 2010 et 2017¹⁶ ». En particulier, « le Ministère n'avait pas clairement défini son indicateur relatif à l'emploi. Il voyait de la même façon tous les emplois obtenus, peu importe leur nature ou leur durée¹⁷. »

14 *Ibid.*, paragr. 6.25.

15 *Ibid.*, paragr. 6.26.

16 *Ibid.*, paragr. 6.27.

17 *Ibid.*, paragr. 6.28.

La communication des résultats du programme

Compte tenu « des lacunes importantes dans la mise en œuvre des stratégies de mesure du rendement des programmes du Ministère, celui-ci n'a pas pu présenter des rapports utiles sur leur rendement. Même si le Ministère a publié les résultats en matière d'emploi obtenus dans le cadre de la Stratégie pour la plupart des années, et pour trois années en ce qui concerne le Fonds, les données publiées n'indiquaient pas si les participants avaient trouvé un emploi durable¹⁸. »

En ce qui concerne les résultats des programmes, le BVG a donc formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada devrait, en collaboration avec les organisations autochtones, mesurer les résultats obtenus et indiquer si la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones et le Fonds pour les compétences et les partenariats permettent d'augmenter le nombre d'Autochtones occupant un emploi durable et intéressant. Pour ce faire, il devrait mettre entièrement en œuvre ses stratégies de mesure du rendement des programmes, y compris définir clairement des indicateurs et des cibles de rendement¹⁹.

Dans son Plan d'action détaillé²⁰, EDSC a indiqué qu'une « nouvelle stratégie de mesure du rendement (SMR) dotée d'objectifs et d'indicateurs consolidés et de cibles clairement définies sera élaborée avec les organisations autochtones pour le nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones (FCEA) et sera mise en œuvre en avril 2019 ». De plus, « une SMR améliorée assortie de cibles et d'indicateurs de rendement clairement définis [sera] mise en œuvre²¹ », au plus tard en juin 2019.

Par ailleurs, Graham Flack, sous-ministre, a expliqué qu'EDSC était en voie de « mettre en place le nouveau cadre de mesure du rendement élaboré conjointement [lorsque le nouveau programme sera mis en œuvre,] d'ici avril 2019²² ». Le nouveau programme FCEA remplacera la Stratégie, et Graham Flack a ajouté qu'EDSC allait veiller « à ce que le nouveau programme, qui succède à la [Stratégie], soit également complémentaire au

18 *Ibid.*, paragr. 6.31.

19 *Ibid.*, paragr. 6.32.

20 Emploi et Développement social Canada (EDSC), [Plan d'action détaillé](#), p. 2.

21 *Ibid.*, p. 1.

22 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 octobre 2018, [réunion n° 115](#), 1625.



Fonds pour les compétences et les partenariats²³ ». De plus, la SMR aura pour objectif de mesurer les objectifs du programme, afin de « réduire de 50 % l'écart de compétences entre les Autochtones et les non-Autochtones et de 25 % l'écart entre les taux d'emploi. [La SMR] comprend des indicateurs renforcés et des rapports améliorés sur les résultats à la suite des programmes²⁴. »

Enfin, le sous-ministre a assuré au Comité qu'EDSC n'allait « pas avancer plus d'argent avant que le cadre [la SMR] ne soit mis en place. Ce cadre sera en place le 1^{er} avril²⁵. »

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1 — Sur les résultats de programmes

Que, d'ici au 30 juin 2019, *Emploi et Développement social Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillé sur sa Stratégie de mesure du rendement pour le nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones et le Fonds pour les compétences et les partenariats, incluant la liste des indicateurs de rendement retenus et leurs cibles; cette liste devrait comprendre des mesures de la progression dans l'emploi.

Utilisation des données pour améliorer les programmes

Tel que rapporté par le VG au Comité, la question de la collecte et de l'utilisation inadéquate des données est un problème récurrent auquel font face les organismes fédéraux. Étant donné l'importance de données fiables pour l'exécution et l'évaluation de l'efficacité des programmes, le Comité a fait de cette question une de ses priorités fondamentales et constantes.

Exhaustivité et exactitude des données

Selon le BVG, « le Ministère n'avait pas veillé à ce que tous les signataires d'entente lui communiquent les résultats concernant les participants une fois les services obtenus. Certains signataires ont systématiquement omis de transmettre leurs résultats. Depuis 2011, quatre signataires d'entente avaient communiqué moins de 50 % de leurs résultats au Ministère. En outre, selon [leur] analyse des données, le Ministère ne savait pas, pour 22 % de tous les participants aux programmes qui avaient bénéficié de services

23 *Ibid.*, 1630.

24 *Ibid.*, 1625.

25 *Ibid.*, 1735.

depuis 2010, s'ils avaient effectivement trouvé un emploi ou s'ils étaient retournés aux études²⁶. » De plus, « il n'avait pas confirmé l'exactitude de la plupart des données fournies par les signataires d'entente sur le nombre de participants ayant trouvé un emploi²⁷ ».

Analyse des données

Le BVG a aussi constaté que « le Ministère n'avait pas analysé les données des programmes pour faire ressortir des tendances, des problèmes ou des pratiques exemplaires pouvant aider les signataires d'entente à améliorer leurs services et leurs résultats. Il s'agit là d'une occasion que le Ministère a laissé passer²⁸. »

Par conséquent, le BVG a donc « analysé les données en vue de déterminer si elles pouvaient être utiles aux fins de la gestion des programmes [et] relevé plusieurs enjeux qui [...] devraient être analysés plus en détail par le Ministère ».

Par exemple, étant donné le coût élevé de la subvention salariale « et du fait que certains participants y ont eu recours à répétition, on peut se demander si ceux qui en ont bénéficié ont gardé leur emploi à la fin du versement de la subvention ou s'ils étaient plus susceptibles que les participants n'ayant pas reçu de subvention de trouver un autre emploi ailleurs. Sans cette information, [EDSC] ne peut pas savoir si les programmes aident les participants à trouver un emploi durable ou s'ils subventionnent simplement des employeurs sans que les participants en bénéficient à long terme²⁹. »

Sur la question du manque de données, Glenn Wheeler, directeur principal au BVG, a expliqué qu'il existait deux problèmes, le premier se trouvant au niveau des « données que le ministère a recueillies. [Le Ministère] n'a pas fait beaucoup de travail pour évaluer la fiabilité, l'exactitude et l'exhaustivité de ces données³⁰. » Le second réside dans le fait « qu'il existe beaucoup d'autres données ministérielles qui pourraient être utilisées comme approximation du succès. Un bon exemple serait la subvention salariale³¹. »

26 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.39.

27 *Ibid.*, paragr. 6.40.

28 *Ibid.*, paragr. 6.41.

29 *Ibid.*, paragr. 6.42.

30 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 29 octobre 2018, [réunion n° 115](#), 1645.

31 *Ibid.*



Évaluation des programmes

Selon le BVG, « faute de données suffisantes, le Ministère s’est fondé sur certains résultats provenant de ses programmes antérieurs de formation pour les Autochtones afin d’évaluer les résultats des programmes en vigueur. C’est donc dire que les résultats de l’évaluation de 2015 ne permettaient pas de bien mesurer si les programmes en vigueur aidaient les participants à trouver un emploi durable³². »

En ce qui concerne l’utilisation des données pour améliorer les programmes, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada devrait s’assurer d’obtenir l’information requise pour améliorer la Stratégie de formation pour les compétences et l’emploi destinée aux Autochtones et le Fonds pour les compétences et les partenariats, au besoin, en collaborant avec les signataires d’entente dans le but de recenser, de recueillir, de confirmer et d’analyser les données relatives aux programmes³³.

Dans son Plan d’action détaillé, EDSC a affirmé qu’il allait :

- « [h]armoniser les systèmes/modèles de collecte de données avec la SMR améliorée relative au nouveau Programme FCEA », d’ici mars 2019;
- « [c]ommencer à recueillir des données sur le rendement³⁴ » d’ici avril 2019;
- « [t]ravailler en collaboration avec les partenaires afin d’entamer l’analyse annuelle des données sur le rendement et de cerner les améliorations possibles à l’exécution des programmes et à la prestation des services³⁵ », d’ici septembre 2020, et;
- « [a]nalyser les résultats à long-terme, les principales réussites et les leçons apprises de la SFCEA et du FCP pour orienter la mise en œuvre

32 BVG, [Formation à l’emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.44.

33 *Ibid.*, paragr. 6.45.

34 EDSC, [Plan d’action détaillé](#), p. 3.

35 *Ibid.*

continue du nouveau Programme FCEA et rajuster le tir, au besoin³⁶ », d'ici septembre 2020.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2 — Sur l'utilisation des données pour améliorer les programmes

Qu'Employ et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport sur les données retenues pour l'évaluation des programmes, d'ici au 30 juin 2019; 2) un rapport d'étape sur le progrès dans l'analyse des résultats des programmes et des améliorations possibles à apporter à l'exécution des programmes et à la prestation des services, d'ici au 31 décembre 2019; et 3) un rapport final sur cette analyse, d'ici au 30 septembre 2020.

Financement des programmes

Formule de financement de la Stratégie

Selon le BVG, lors « du lancement de la Stratégie en 2010, le Ministère allouait des fonds aux signataires d'entente selon la formule de financement de 1999, qu'il utilisait pour le programme qui a été remplacé par la Stratégie³⁷ ».

Or, le BVG a constaté que « le Ministère avait tenté d'actualiser sa formule de financement en 2014, mais qu'il n'avait pas réussi à s'entendre avec les signataires d'entente sur les changements qui devaient être apportés. Tout changement à la formule aurait entraîné une augmentation du financement accordé à certains signataires et une diminution du financement accordé à d'autres. C'est donc dire qu'au cours de l'exercice 2017-2018, le Ministère affectait encore les fonds aux signataires d'entente en se fondant sur des données qui dataient d'il y a plus de 20 ans³⁸. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Employ et Développement social Canada devrait allouer le financement dans le cadre de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones en

36 *Ibid.*

37 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.51.

38 *Ibid.*, paragr. 6.53 et 6.54.



fonction des besoins actuels et des capacités réelles de chaque signataire d'entente à obtenir des résultats. Il devrait notamment :

- actualiser la formule de financement;
- se fonder sur des données démographiques et socio-économiques à jour;
- tenir compte du rendement antérieur de chaque signataire d'entente³⁹.

Selon le Plan d'action détaillé d'EDSC, « [d]ans le budget de 2018, un nouveau financement supplémentaire a été annoncé pour réduire les écarts en matière d'emploi et de compétences entre les Autochtones et les non-Autochtones, selon les données démographiques et socio-économiques à jour. Dans le cadre de la mise en œuvre conjointe du nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones, Emploi et Développement social Canada consultera ses partenaires autochtones pour décider de l'approche d'attribution du nouveau financement qui sera mise en œuvre d'ici avril 2019⁴⁰. »

Le Comité est satisfait de ce plan; cependant, il veut s'assurer que la répartition ne se concentre pas uniquement sur les nouveaux fonds du budget fédéral de 2018, mais sur l'ensemble du financement accordé au nouveau Programme FCEA.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 — Sur la formule de financement

Que, d'ici au 31 mai 2019, *Emploi et Développement social Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur la formule retenue pour allouer tous les fonds attribués au nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones entre les différentes communautés et régions du Canada.

Chevauchement avec d'autres programmes

Selon le BVG, « le Ministère a déterminé qu'il y avait un risque de chevauchement des services offerts dans le cadre de la Stratégie et du Fonds, ainsi qu'avec les services offerts dans le cadre d'autres programmes mis en œuvre par des organisations fédérales, provinciales et territoriales pour favoriser la formation des Autochtones. Cela pouvait entraîner un dédoublement de services, une confusion parmi les signataires

39 *Ibid.*, paragr. 6.56.

40 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4.

d'entente et une utilisation inefficace des ressources du Ministère⁴¹. » Le BVG a aussi constaté « que le Ministère n'avait pas officiellement évalué dans quelle mesure les services offerts dans le cadre de la Stratégie et du Fonds se chevauchaient⁴² ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada devrait procéder aux analyses nécessaires pour déterminer s'il y a des chevauchements entre ses propres programmes du marché du travail à l'intention des Autochtones. Il devrait aussi effectuer des analyses pour déterminer s'il y a des chevauchements entre ses programmes et d'autres programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le Ministère devrait prendre les mesures qui s'imposent pour réduire tout chevauchement relevé⁴³.

Dans son Plan d'action détaillé, EDSC s'engage à fournir « un aperçu des programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux existants de soutien à l'intégration au marché du travail des Autochtones et à la création d'emploi pour ces derniers », d'ici décembre 2018, et à l'examiner afin de « cerner les possibilités d'amélioration⁴⁴ », d'ici avril 2019.

Le Comité est satisfait des actions prévues par le Ministère, mais des questions persistent sur les chevauchements entre programmes fédéraux et provinciaux ou territoriaux.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 — Sur les chevauchements entre les différents programmes du marché du travail à l'intention des Autochtones

Qu'Emploi et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un aperçu de tous les chevauchements qui existent à l'intérieur et entre les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux sur le marché du travail à l'intention des Autochtones, d'ici au 31 janvier 2019; 2) un rapport comprenant un plan détaillant la manière d'éliminer ces chevauchements, d'ici au 31 mai 2019.

41 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.57.

42 *Ibid.*, paragr. 6.58.

43 *Ibid.*, paragr. 6.59.

44 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4-5.



Gestion des programmes

Lignes directrices transmises aux signataires d'entente

Le BVG a « constaté que le Ministère avait appuyé les signataires d'entente en leur fournissant des lignes directrices officielles sur les programmes ainsi que des modèles pour les aider à satisfaire aux exigences en matière de rapports et que les fonctionnaires du Ministère avaient collaboré avec les signataires d'entente, afin de les aider à préparer des plans d'affaires et opérationnels et à s'assurer que les propositions pour obtenir du financement étaient complètes⁴⁵ ».

De plus, « le Ministère avait fourni un soutien aux signataires d'entente en organisant des séances d'information sur des sujets comme les exigences de rapports révisées et les pratiques exemplaires en matière de mise en œuvre des programmes. Le Ministère a toutefois offert ces séances de manière intermittente⁴⁶. »

Informations sur le marché du travail

Selon le BVG, le « Ministère sait depuis 2010 qu'il n'a pas d'informations suffisantes sur le marché du travail en ce qui concerne les collectivités autochtones. Plus particulièrement, il a déterminé qu'il lui manquait des informations à jour sur l'emploi dans les réserves pour appuyer la conception de programmes, la prestation de services et la prise de décisions⁴⁷. » EDSC a pris certaines dispositions pour pallier ce problème : dans le cadre d'un projet-pilote, de nouvelles données seront disponibles, mais pas avant 2022⁴⁸.

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada, en collaboration avec des organisations autochtones, devrait recenser et communiquer l'information sur le marché du travail dont chaque signataire d'entente a besoin pour adapter ses services au marché du travail de sa région⁴⁹.

45 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.68.

46 *Ibid.*, paragr. 6.69.

47 *Ibid.*, paragr. 6.70.

48 *Ibid.*, paragr. 6.71 et 6.72.

49 *Ibid.*, paragr. 6.73.

Selon son Plan d'action détaillé, EDSC s'est engagé à améliorer « davantage l'information sur le marché du travail disponible grâce à un vaste projet pilote d'enquête [débuté] en avril 2018, visant à mettre à l'essai des processus et des outils afin d'améliorer la précision et la fréquence de l'information sur le marché du travail pour les communautés des réserves. Les résultats annuels de l'enquête et l'inventaire des compétences seront utilisés pour orienter la conception de programmes et mieux personnaliser les interventions des clients en lien avec la demande du marché du travail. » De plus, EDSC entend poursuivre « le projet pilote à l'automne 2018 avec jusqu'à 15 nouvelles organisations (offrant des services à 60 Premières nations) dans le cadre du nouveau Programme FCEA ». En outre, le « Ministère s'affaire à établir des liens directs entre les emplois disponibles sur le Guichet-Emplois et les organisations autochtones. Ces travaux seront mis en œuvre d'ici avril 2019⁵⁰. »

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 5 — Sur l'information sur le marché du travail transmise aux signataires d'entente

Qu'Employ et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport d'étape sur les résultats préliminaires de la mise en lien entre le Guichet-Emplois et les organisations autochtones, d'ici au 30 juin 2019; 2) un rapport présentant la liste des organisations s'étant engagées à participer au projet pilote sur l'information sur le marché du travail, en date du 15 juin 2019, et la date à partir de laquelle ces organisations feront partie du projet pilote, d'ici au 30 juin 2019; 3) un rapport sur les résultats de l'enquête et l'inventaire des compétences, d'ici au 30 avril 2020, puis lors des trois années suivantes, au plus tard le 30 avril.

Fardeau administratif

Le BVG a constaté que « le Ministère n'avait pas toujours bien utilisé l'information qu'il exigeait des signataires d'entente [...] En 2011, le Ministère s'est engagé à utiliser l'information communiquée dans [des] rapports annuels pour évaluer ce qui fonctionnait bien dans le cadre des partenariats formés par les signataires d'entente pour fournir des services. Le Ministère n'a toutefois jamais honoré cet engagement⁵¹. »

50 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 5-6.

51 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.74.



Selon le BVG, au cours « des consultations menées sur le renouvellement de la Stratégie, diverses organisations autochtones ont indiqué qu'elles souhaitaient voir une réduction du fardeau administratif lié au programme [...] [Le] Ministère a réduit le niveau de détail des informations que les signataires d'entente doivent fournir dans les plans qu'ils présentent pour obtenir des fonds, en plus de supprimer l'exigence de dépôt de rapports annuels ainsi que le suivi de mi-exercice⁵². »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada, en collaboration avec des organisations autochtones, devrait évaluer l'incidence que les changements apportés aux exigences en matière de rapports ont eus [sic] sur le fardeau administratif des signataires d'entente et sur la capacité du Ministère à gérer les programmes. Il devrait aussi adapter les programmes au besoin⁵³.

Selon son Plan d'action détaillé, EDSC, « en consultation avec les organisations autochtones, a déjà adopté des mesures concrètes pour réduire le fardeau administratif. Le Ministère poursuivra cet effort de collaboration et évaluera les effets des changements apportés précédemment pour améliorer davantage l'exécution du programme⁵⁴. » De plus, « de nouvelles exigences en matière de production de rapports financiers et administratifs qui seront intégrées aux nouvelles ententes dans le cadre du Programme FCEA⁵⁵ », seront ajoutées d'ici janvier 2019.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6 — Sur le fardeau administratif

Que, d'ici au 30 avril 2019, *Emploi et Développement social Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les mesures concrètes apportées pour réduire le fardeau administratif, comprises dans les ententes conclues dans le cadre du nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones.

52 *Ibid.*, paragr. 6.75.

53 *Ibid.*, paragr. 6.76.

54 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 6.

55 *Ibid.*, p. 6-7.

Surveillance des signataires d'entente

Suivi des signataires d'entente

Les responsables des programmes du Ministère réalisent trois types d'activités de suivi, soit un suivi financier, des activités et des résultats. Selon le BVG, « le Ministère n'avait pas toujours terminé les trois activités de suivi dans les délais prévus⁵⁶ »; la [pièce 6.3](#) du rapport du BVG offre plus de détails à ce sujet.)

Le BVG a « constaté que le Ministère n'avait pas utilisé l'information recueillie dans le cadre de ses activités de suivi des signataires d'entente pour trouver des moyens d'améliorer la mise en œuvre des programmes, ou pour déceler des enjeux systémiques à régler et des pratiques exemplaires à faire partager à d'autres représentants du Ministère ou signataires d'entente⁵⁷. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada devrait effectuer tous les suivis des signataires d'entente requis dans les délais prévus et utiliser l'information qui en découle pour adapter les ententes de contribution et les programmes en général, au besoin⁵⁸.

Selon son Plan d'action détaillé, EDSC va mettre « à jour les stratégies de surveillance dans le cadre du renouvellement du modèle de gestion des risques⁵⁹ », d'ici avril 2019. De plus, le Ministère compte élaborer « une approche d'examen annuel et effectuer le premier examen des résultats de surveillance du nouveau Programme FCEA pour cerner les améliorations possibles à l'exécution des programmes et à la prestation des services⁶⁰ », d'ici septembre 2021.

Même si le Comité considère qu'il s'agit de mesures adéquates pour répondre à la recommandation du BVG, il s'interroge sur le temps requis par le Ministère pour effectuer le premier examen (c.-à-d., septembre 2021).

Par conséquent, le Comité recommande :

56 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.83.

57 *Ibid.*, paragr. 6.85.

58 *Ibid.*, paragr. 6.86.

59 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 7.

60 *Ibid.*



Recommandation 7 — Sur le suivi des signataires d’entente

Qu’Employ et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) sa mise à jour des stratégies de surveillance dans le cadre du renouvellement du modèle de gestion des risques, d’ici au 30 juin 2019; 2) un rapport expliquant la durée de la préparation du premier rapport sur les résultats de surveillance du nouveau Programme de formation pour les compétences et l’emploi destiné aux Autochtones, d’ici au 30 juin 2019; 3) si ces explications sont jugées satisfaisantes, le premier rapport sur les résultats de surveillance du nouveau Programme de formation pour les compétences et l’emploi destiné aux Autochtones, d’ici au 30 septembre 2021. Sinon, le Comité se garde le droit d’exiger ce rapport à une date antérieure.

Surveillance des signataires d’entente

Selon le BVG, bon nombre de « signataires d’entente ont eu recours à des ententes auxiliaires avec d’autres organisations pour assurer la prestation de services dans le cadre de la Stratégie de formation pour les compétences et l’emploi destinée aux Autochtones. Certaines organisations offraient des services dans des régions éloignées où les signataires d’entente n’étaient pas présents. Comme pour les signataires d’entente, les signataires d’entente auxiliaire devaient être des organisations autochtones⁶¹. »

En particulier, le BVG a constaté que :

- « le Ministère n’avait aucun mécanisme qui lui permettait de déterminer si les signataires d’entente avaient conclu de nouvelles ententes auxiliaires, s’ils avaient bel et bien surveillé les signataires d’entente auxiliaire, ou si les responsables des programmes s’étaient acquittés de toutes leurs responsabilités à ce chapitre, notamment en rendant visite à chaque nouveau signataire;
- le Ministère avait fourni une liste de contrôle aux responsables des programmes pour les aider à s’assurer que les ententes auxiliaires contenaient les clauses requises. Les responsables des programmes devaient se servir de cette liste de contrôle pour s’assurer que les ententes auxiliaires respectaient les exigences des programmes.

61 [BVG, Formation à l’emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.87.

Cependant, [le BVG a] noté que le Ministère n'avait pas établi une façon de savoir si cette liste était utilisée systématiquement, ou si les signataires d'entente corrigeaient toute lacune relevée par les responsables des programmes.

- les ententes de contribution autorisaient le Ministère à auditer les signataires d'entente auxiliaire [et] que le Ministère n'avait audité aucun des signataires d'entente auxiliaire dans la Région de l'Ouest et des Territoires. En outre, les représentants du Ministère ont indiqué que celui-ci ne vérifiait pas les suivis ou les audits visant des ententes auxiliaires⁶². »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Emploi et Développement social Canada devrait mieux évaluer les risques liés aux signataires d'entente auxiliaire, définir une stratégie pour contrer tout risque cerné et mettre en œuvre les changements qui s'imposent⁶³.

Selon son Plan d'action détaillé, l'analyse des « éléments de risque et les stratégies d'atténuation relatives à la gestion des ententes auxiliaires, y compris le renforcement des capacités⁶⁴ », a été complétée en septembre 2018 et sera mise en œuvre en avril 2019.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 8 — Sur les risques liés aux signataires d'entente

Que, d'ici au 31 mars 2019, *Emploi et Développement social Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les éléments de risque et les stratégies d'atténuation relatives à la gestion des ententes auxiliaires.

Formation des responsables des programmes

Selon le BVG, « il y avait des lacunes dans la formation donnée par le Ministère aux responsables chargés de la mise en œuvre des programmes. Par exemple, même s'il y avait un cours obligatoire sur les subventions et les contributions, en date de

62 *Ibid.*, paragr. 6.91, 6.92 et 6.93.

63 *Ibid.*, paragr. 6.94.

64 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 7-8.



septembre 2016, ce cours ne couvrait pas certaines exigences propres à la Stratégie. Le Ministère a offert aux responsables des programmes une formation sur la façon de gérer les relations avec les signataires d'entente et de surveiller les ententes auxiliaires, mais cette formation était limitée et facultative⁶⁵. »

Le BVG n'a pas formulé de recommandation formelle à ce sujet, mais a constaté que combler les lacunes en matière de formation « permettrait aux responsables des programmes de surveiller plus efficacement les signataires d'entente⁶⁶ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 9 — Sur la formation des responsables des programmes

Que, d'ici au 30 juin 2019, *Emploi et Développement social Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur la formation offerte de manière obligatoire et facultative aux responsables des programmes de formation destinés aux Autochtones.

CONCLUSION

Le Comité conclut que la gestion par Emploi et Développement social Canada de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones et du Fonds pour les compétences et les partenariats n'était pas suffisante pour démontrer que ces programmes avaient permis d'accroître le nombre d'Autochtones ayant obtenu et gardé un emploi.

Pour remédier à la situation, le Comité a formulé neuf recommandations à Emploi et Développement social Canada afin de s'assurer que ses programmes de formation destinés aux Autochtones atteignent leurs objectifs. Dans son Message du vérificateur général, au printemps 2018, le VG a émis l'opinion que le manque de progrès dans les dossiers autochtones est un « échec incompréhensible⁶⁷ ». En réponse, le Comité tient à ce que tous les Canadiens sachent qu'il prend cette opinion au sérieux; espérons que les recommandations de ce rapport soient un pas dans la bonne direction.

65 BVG, [Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada](#), rapport 6 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 6.96.

66 *Ibid.*

67 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, [Message du vérificateur général, des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada](#), cinquante-deuxième rapport, 1^e session, 42^e législature, octobre 2018.

SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCE

Tableau 1—Sommaire des recommandations et échéance

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	<i>Emploi et Développement social Canada</i> (EDSC) doit présenter au Comité un rapport détaillé sur sa Stratégie de mesure du rendement pour le nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones et le Fonds pour les compétences et les partenariats, incluant la liste des indicateurs de rendement retenus et leurs cibles; cette liste devrait comprendre des mesures de la progression dans l'emploi.	30 juin 2019
Recommandation 2	EDSC doit présenter au Comité: 1) un rapport sur les données retenues pour l'évaluation des programmes; 2) un rapport d'étape sur le progrès dans l'analyse des résultats des programmes et des améliorations possibles à apporter à l'exécution des programmes et à la prestation des services; 3) un rapport final sur cette analyse.	1) 30 juin 2019; 2) 31 décembre 2019; 3) 30 septembre 2020.
Recommandation 3	EDSC doit présenter au Comité un rapport sur la formule retenue pour allouer tous les fonds attribués au nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones entre les différentes communautés et régions du Canada.	31 mai 2019



Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 4	EDSC doit présenter au Comité : 1) un aperçu de tous les chevauchements qui existent à l'intérieur et entre les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux sur le marché du travail, à l'intention des Autochtones; 2) un rapport comprenant un plan détaillant la manière d'éliminer ces chevauchements.	1) 31 janvier 2019; 2) 31 mai 2019.
Recommandation 5	EDSC doit présenter au Comité: 1) un rapport d'étape sur les résultats préliminaires de la mise en lien entre le Guichet-Emplois et les organisations autochtones; 2) un rapport présentant la liste des organisations s'étant engagées à participer au projet pilote sur l'information sur le marché du travail, en date du 15 juin 2019, et la date à partir de laquelle ces organisations feront partie du projet pilote; 3) un rapport sur les résultats de l'enquête et l'inventaire des compétences.	1) 30 juin 2019; 2) 30 juin 2019; 3) 30 avril 2020, 2021, 2022 et 2023.
Recommandation 6	EDSC doit présenter au Comité un rapport sur les mesures concrètes apportées pour réduire le fardeau administratif, comprises dans les ententes conclues dans le cadre du nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones.	30 avril 2019

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 7	EDSC doit présenter au Comité : 1) sa mise à jour des stratégies de surveillance dans le cadre du renouvellement du modèle de gestion des risques; 2) un rapport expliquant la durée de la préparation du premier rapport sur les résultats de surveillance du nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones; 3) le premier rapport sur les résultats de surveillance du nouveau Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones.	1) 30 juin 2019; 2) 30 juin 2019; 3) 30 septembre 2021 ou plus tôt si jugé nécessaire.
Recommandation 8	EDSC doit présenter au Comité un rapport sur les éléments de risque et les stratégies d'atténuation relatives à la gestion des ententes auxiliaires.	31 mars 2019
Recommandation 9	EDSC doit présenter au Comité un rapport sur la formation offerte de manière obligatoire et facultative aux responsables des programmes de formation destinés aux Autochtones.	30 juin 2019

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Michael Ferguson, vérificateur général du Canada Glenn Wheeler, directeur principal	2018/10/29	115
Ministère de l'Emploi et du Développement social Graham Flack, sous-ministre Leslie MacLean, sous-ministre déléguée principale et chef de l'exploitation pour Service Canada Rachel Wernick, sous-ministre adjointe principale Direction générale des compétences et de l'emploi	2018/10/29	115

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 115, 119 et 121](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson, C.P., député

