



Rapport sommaire sur la première phase d'une vérification opérationnelle des programmes du gouvernement du Nunavut

Octobre 2015

VÉRIFICATION MENÉE PAR :
The Consulting Matrix, Inc.

Table des matières

1. Objectif, portée et méthodologie de la vérification opérationnelle	2
2. Contexte de la vérification opérationnelle	5
3. Sommaire de l'analyse, des observations et des conclusions	7
4. Recommandations	24

1. Objectif, portée et méthodologie de la vérification opérationnelle

1.1 Objectif de la vérification opérationnelle

Début 2014, la quatrième Assemblée nouvellement élue du Nunavut a adopté un document-cadre d'orientation exposant son mandat. *Sivumut Abluqta/Aller de l'avant ensemble* se situe dans la tradition des précédents documents de mandat. Confirmant la vision du gouvernement à l'égard de l'avenir du Nunavut, *Sivumut Abluqta* met l'accent sur quatre priorités à mettre en œuvre au cours d'une période de quatre ans.

L'une de ces priorités est « la bonne gouvernance au moyen de l'utilisation judicieuse de nos ressources ». La quatrième Assemblée a ainsi fait valoir qu'elle devait continuer à renforcer le modèle unique de gouvernance du territoire. Elle s'est également engagée à :

- offrir des programmes et des services d'une manière efficace, efficiente et économique;
- examiner les programmes gouvernementaux existants et les ententes de contribution pour s'assurer que ces initiatives atteignent les résultats escomptés.

Conformément à ces engagements, le gouvernement du Nunavut (GN) procède actuellement à la première phase d'un examen exhaustif visant à évaluer les programmes gouvernementaux sous un angle opérationnel. Cette vérification opérationnelle vise à déterminer ce que le gouvernement réalise de manière efficace, ce qui pourrait être amélioré et quels programmes pourraient éventuellement être interrompus ou fournis différemment.

1.2 Portée de la vérification opérationnelle

LISTE DES PROGRAMMES

La vérification opérationnelle comporte un examen détaillé de plus de 300 programmes répertoriés dans les plans d'activités 2015-2018 et offerts par les dix ministères et les cinq sociétés territoriales du GN. La liste des programmes comprend :

- les programmes offerts directement ou indirectement aux Nunavummiut;
- les services ministériels qui appuient les opérations internes du GN (p. ex., la politique, les ressources humaines);
- les structures administratives ministérielles (p. ex., le Bureau du ministre, le conseil d'administration, la Direction).

Bien que le plan d'activités du GN considère tous ces éléments comme des « programmes », il convient de noter qu'aux fins de la vérification opérationnelle :

- les services ministériels sont considérés comme des fonctions qui transcendent les frontières ministérielles plutôt que comme des programmes individuels relevant d'un ministère et d'une société territoriale;
- les structures administratives ministérielles sortent du cadre de la vérification opérationnelle.

La vérification opérationnelle porte également sur les éléments suivants :

- les activités de programme qui ne sont pas recensées dans les plans d'activités;
- les « questions de politique non attribuées » (p. ex., l'immigration) qui préoccupent les autres provinces et territoires du Canada, mais qui n'ont pas été approfondies au Nunavut, bien qu'il soit prévu que le territoire participe aux discussions fédérales-provinciales-territoriales sur ces questions;
- les « programmes horizontaux », dont la responsabilité dépasse les frontières des différents ministères et sociétés (p. ex., de nombreuses priorités de *Sivumut Abluqta*);
- les comités interministériels de hauts fonctionnaires qui assurent la surveillance des programmes horizontaux.

La vérification opérationnelle a évité de faire double emploi avec :

- la vérification par le ministère des Finances des politiques et processus d'octroi de subventions et de contributions au sein des ministères;
- les travaux du ministère des Finances sur le renforcement des capacités en matière de gestion financière;
- les évaluations de programme qui ont été achevées récemment ou qui sont actuellement en cours.

UN PROCESSUS EN DEUX PHASES

Le GN a pour objectif de procéder à un examen complet de ses programmes avant la prochaine élection générale qui aura lieu en octobre 2017. Comme il s'agit d'une entreprise nouvelle et de large portée, la vérification opérationnelle comporte deux phases.

La première phase de la vérification opérationnelle, menée entre avril et octobre 2015, a mis en lumière des résultats à l'appui desquels les ministères et les sociétés pourront intégrer des plans de mise en œuvre dans leurs plans d'activités 2016-2017. La première phase a cherché à :

- évaluer la liste des programmes des dix ministères et des cinq sociétés à l'aune des trois critères établis dans *Sivumut Abluqta* : efficacité, efficacité et économie;
- recenser d'autres activités de programme qui ne figurent pas dans les plans d'activités;
- formuler des recommandations concernant les programmes sur lesquels il faudrait se pencher davantage au cours de la seconde phase.

Le GN souhaite que la seconde phase s'appuie sur les résultats de la première phase et examine plus en profondeur les opérations du GN, notamment en :

- analysant le point de vue des clients sur le caractère efficace, efficient et économique des programmes offerts au public et à d'autres ministères au sein du gouvernement;
- évaluant en détail les programmes dont un examen plus approfondi a été recommandé au cours de la première phase, en fonction de l'adoption législative des plans d'activités 2016-2017.

1.3 Méthodologie

La première phase de la vérification opérationnelle a comporté un examen de haut niveau de plus de 300 programmes du GN, en lieu et place d'un examen approfondi d'un seul programme. Nous avons personnalisé notre méthodologie d'examen des programmes pour répondre aux exigences de la vérification opérationnelle et suivre une démarche transparente, inclusive et respectueuse du caractère et de la culture de la fonction publique du Nunavut.

Les valeurs sociales inuites suivantes se sont avérées particulièrement pertinentes dans le cadre de la vérification opérationnelle :

- *Inuuqatigiitsiarniq* : respect de l'autre, rapports avec l'autre et compassion envers les autres.
- *Tunnganarniq* : promouvoir un bon état d'esprit en étant ouvert, accueillant et intégrateur.
- *Pijitsirniq* : servir la famille et la communauté.
- *Aajiiqatigiinniq* : discuter et développer des consensus pour la prise de décision.
- *Piliriqatigiinniq/Ikajuqtigiinniq* : travailler ensemble dans un but commun.

CONFIRMATION DE LA PORTÉE

La demande de propositions du GN a cerné en tout 258 programmes fournis par les dix ministères et 67 programmes offerts par les cinq sociétés territoriales du GN, d'après le plan d'activités 2014-2017 du GN. Notre première tâche a consisté à dresser un inventaire à jour des programmes en nous appuyant sur le plan d'activités 2015-2018 du GN.

ANALYSES STRATÉGIQUES ET FONCTIONNELLES

Nous avons examiné les renseignements écrits provenant d'une grande variété de sources, dont des textes de loi, des politiques, des directives, des plans d'activités, des budgets de dépenses, des plans

d'entreprise, des rapports annuels, des rapports de vérification, des rapports d'évaluation de programme, des rapports sur les examens organisationnels, ainsi que d'autres renseignements internes et publics sur les programmes du GN.

Notre analyse a examiné les questions suivantes à un niveau élevé :

Analyse stratégique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quel est le mandat ou l'orientation du programme? ▪ Quelle est la source d'autorité du programme? ▪ Quels sont les résultats escomptés du programme? ▪ Les activités et les ressources cadrent-elles avec l'orientation et les résultats escomptés?
Analyse fonctionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme est-il économique ou semble-t-il coûter plus cher qu'il ne rapporte? ▪ Le programme est-il offert de manière efficiente? ▪ Le programme est-il efficace pour atteindre les résultats escomptés?
Occasions d'interrompre un programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme est-il en dehors de l'autorité du GN? ▪ Le programme dépasse-t-il le cadre de ce qui est habituellement offert par un territoire ou une province du Canada? ▪ Le programme est-il défaillant dans ses activités, ses produits et/ou ses résultats?
Possibilité de prestation par un organisme responsable des revendications territoriales inuites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme est-il uniquement destiné aux bénéficiaires de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Accord)? ▪ Un programme destiné aux bénéficiaires est-il similaire à des programmes déjà offerts par un organisme inuit? ▪ Un transfert de programme bénéficierait-il d'un soutien de principe aux termes de l'Accord et dans le cadre des relations établies entre le GN et les organismes inuits aux fins de la mise en œuvre de l'Accord?
Possibilité de mettre en place un autre mode de prestation des services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment des programmes de ce genre sont-ils offerts dans d'autres territoires ou provinces du Canada? Serait-ce possible et souhaitable au Nunavut? ▪ Des programmes de ce genre ont-ils été transférés avec succès au niveau de l'administration municipale dans d'autres territoires ou provinces du Canada? Serait-ce possible et souhaitable au Nunavut? ▪ Des programmes de ce genre ont-ils été confiés à des entités du secteur privé dans d'autres territoires ou provinces du Canada? Serait-ce possible et souhaitable au Nunavut?

MOBILISATION DES MINISTÈRES ET DES SOCIÉTÉS TERRITORIALES

Notre vérification opérationnelle s'appuie sur une démarche qui vise un juste équilibre entre, d'une part, l'examen de renseignements écrits sur les programmes et, de l'autre, la mobilisation des ministères et des sociétés territoriales au travers des activités suivantes :

- des ateliers initiaux pour examiner et enrichir notre première analyse;
- des réunions supplémentaires et des ateliers interministériels sur les ressources humaines et les politiques;
- un sondage sur l'évaluation des capacités afin d'évaluer la capacité de gérer des services publics modernes;
- des ateliers en septembre et en octobre pour valider nos observations et nos recommandations.

1.4 Limites de la vérification opérationnelle

Dans le cadre de notre analyse, nous avons pris soin de ne pas faire double emploi ni de créer des points de vue potentiellement contradictoires avec les travaux actuellement en cours.

Limites	Motif
Nous avons limité notre examen des programmes de subventions et de contributions à une analyse stratégique.	Le ministère des Finances procède actuellement à une vérification des politiques et des processus d'octroi des subventions et des contributions.
Nous avons limité notre examen de la fonction de gestion financière à une analyse stratégique.	Le ministère des Finances travaille actuellement sur des projets visant à renforcer les capacités en matière de gestion financière.
Pour les programmes qui font actuellement l'objet d'un examen, nous avons limité notre examen à une analyse stratégique.	L'examen des programmes produira des résultats plus détaillés que cette vérification opérationnelle de haut niveau.
Pour les programmes qui ont récemment fait l'objet d'un examen ou d'une vérification, nous avons cherché des éléments prouvant que des mesures avaient été mises en œuvre.	L'examen des programmes a abouti à des résultats plus détaillés que cette vérification opérationnelle de haut niveau.

2. Contexte de la vérification opérationnelle

2.1 Contexte du gouvernement du Nunavut

Le Nunavut est un jeune et dynamique territoire qui est riche en culture et en histoire. La population du territoire connaît une croissance rapide, ce qui pèse sur les systèmes de santé et d'éducation, le parc de logements, les infrastructures et l'économie du territoire. Les taux d'obtention de diplôme et le niveau de scolarité sont faibles, si bien que de nombreux Nunavummiut n'ont pas les compétences nécessaires pour participer à une économie fondée sur les salaires. Le taux de suicide suscite de vives préoccupations, à l'instar de l'insécurité alimentaire et des conditions de logement inadéquates dans de nombreuses collectivités éloignées et dispersées du Nunavut. Ainsi, malgré ses promesses, le territoire se heurte à d'importantes difficultés.

Les modalités de gouvernance uniques du Nunavut, telles que prévues dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Accord), compliquent son administration publique. Le GN doit fréquemment collaborer avec des organismes chargés des revendications territoriales inuites, le gouvernement fédéral et d'autres intervenants externes pour atteindre les objectifs des politiques et des programmes qu'il ne peut pas concrétiser à lui tout seul. Dans ces cas de figure, le succès exige des objectifs clairement définis et des obligations redditionnelles mutuellement acceptables concernant la tenue des activités, la réalisation des produits et l'atteinte des résultats.

L'article 23 de l'Accord vise à accroître la participation des Inuits au sein du gouvernement du Nunavut pour atteindre un niveau représentatif, soit un taux d'emploi des Inuits de 85 p. 100 actuellement. L'augmentation et l'amélioration de l'embauchage des Inuits au sein du GN est une priorité du gouvernement. Le GN entend progresser vers son objectif grâce à la nouvelle entente de financement de mise en œuvre qui a été conclue avec le gouvernement fédéral pour 2013-2023.

2.2 Efforts déployés pour renforcer la fonction publique

Au cours des 15 dernières années, le gouvernement s'est employé à renforcer activement les capacités et le potentiel de la fonction publique du territoire, afin de répondre aux besoins des Nunavummiut et aux exigences d'un gouvernement canadien moderne.

Le vérificateur général du Canada examine les programmes offerts par les ministères et les sociétés territoriales du gouvernement du Nunavut, et présente chaque année un rapport à l'Assemblée législative sur un programme donné. Au cours des 10 dernières années, le travail et l'organisation des ministères et des sociétés territoriales ont fait l'objet d'un nombre croissant d'évaluations lancées à l'initiative du GN. Voici quelques exemples des examens menés à l'échelle du GN :

- En 2009, des conseillers externes ont mené une étude consultative sur les perceptions qu'ont les Nunavummiut des réussites du gouvernement et des domaines à améliorer. *Qanukkanniq* ou la « fiche de rendement » visait à orienter les améliorations à apporter dans le plan d'activités 2010-2011.
- En 2011, des conseillers externes ont effectué une analyse fonctionnelle du modèle décentralisé du gouvernement.
- En 2012, des conseillers externes ont effectué un examen organisationnel complet, qui a entraîné certaines modifications dans la structure des ministères.
- En 2013, le gouvernement a reçu un examen des programmes ministériels établis, proposés ou requis pour respecter les obligations du GN en vertu de l'Accord.

Les ministères et les sociétés territoriales sont assujettis à des vérifications internes menées par le ministère des Finances et procèdent, au besoin, à des examens de leurs propres programmes. Depuis 2010, les ministères et les sociétés territoriales ont entrepris en tout plus de 50 examens portant sur des stratégies, des programmes et des organismes spécifiques.

3. Sommaire de l'analyse, des observations et des conclusions

3.1 Analyse et observations

Les observations désignent les constats factuels fondés sur les données et les renseignements écrits que nous avons recueillis.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons concentré nos efforts sur les six domaines suivants :

- le mandat, les pouvoirs et l'objectif des programmes;
- la responsabilité à l'égard des programmes;
- les descriptions de programmes;
- l'efficacité et l'efficacités des programmes;
- la capacité d'amélioration des programmes et des services;
- les preuves de l'atteinte des résultats.

Dans chacun de ces domaines, nous soulignons ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré. La plupart de nos observations sommaires concernent les programmes du GN dans leur ensemble, même si nous abordons également certains programmes spécifiques.

Nous encourageons le gouvernement du Nunavut à traiter nos observations comme des contributions aux efforts qu'il déploie de manière continue en vue de répondre plus efficacement aux besoins des Nunavummiut.

MANDAT, POUVOIRS ET OBJECTIF DES PROGRAMMES

Un programme peut être considéré comme un ensemble d'activités continues et financées qui sont menées dans un but précis et pour atteindre des résultats donnés.

Un mandat comporte deux parties. La première concerne les **pouvoirs** conférés pour agir d'une manière particulière sur un sujet d'intérêt public. Les pouvoirs conférés au titre d'un programme sont définis par le biais d'une autorité officielle comme une loi ou une politique. La deuxième partie d'un mandat est le **but**, c'est-à-dire l'incidence que le programme est censé avoir. Le but est parfois énoncé dans la législation, et il est souvent décrit plus en détail dans les politiques et les stratégies.

Nous avons vérifié et documenté les pouvoirs conférés au titre de chaque programme pour confirmer que celui-ci « fait ce qu'il faut ». Nous avons ensuite examiné la manière dont les programmes sont décrits afin de confirmer le but et les résultats escomptés et de comprendre ce que le programme doit « faire comme il faut » pour atteindre ces résultats.

Sommaire

<i>Ce qui fonctionne bien</i>	<i>Ce qui doit être amélioré</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pratiquement chaque programme dispose de pouvoirs clairs ▪ Les pouvoirs sont à jour dans la plupart des cas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le but des programmes n'est pas souvent clairement exprimé ▪ Au moins un programme lancé avant la division ne dispose pas de mandat à jour; un autre possède un mandat et un cadre stratégique insuffisants ▪ Certaines lois mineures sont insuffisantes ou obsolètes ▪ Certaines politiques et stratégies ont expiré ou sont obsolètes ▪ Les politiques sont parfois actualisées sans que la pertinence et l'efficacité des programmes associés soient évaluées au préalable

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les programmes sont de plus en plus décrits du point de vue des clients à des fins d'accessibilité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les programmes du GN comprennent rarement des engagements envers les résultats à atteindre ▪ Peu de programmes importants montrent comment les activités menées aboutissent à des résultats
--	--

La plupart des programmes disposent de pouvoirs clairs et à jour

Le GN offre des programmes actualisés conçus pour englober tous les aspects des pouvoirs légaux conférés au gouvernement territorial. Les pouvoirs des ministères et des sociétés territoriales sont clairement définis et, dans la plupart des cas, l'existence d'un programme peut être imputée à une autorité approuvée et actuelle. Bon nombre des programmes du GN ont été établis sous le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) et ont perduré après la division en 1999. Des éléments de preuve montrent que les pouvoirs et les directives opérationnelles ont été mis à jour au fur et à mesure de l'examen et de l'actualisation des lois, des politiques et des stratégies.

Les programmes sont de plus en plus décrits du point de vue des clients à des fins d'accessibilité

Dans n'importe quelle administration, les programmes et services gouvernementaux sont décrits de différentes manières en fonction des publics, de manière formelle et informelle. Nous constatons qu'à mesure que les ministères et les sociétés territoriales actualisent leurs politiques et leurs programmes connexes, les descriptions de programmes figurant sur le site Web des ministères et dans les documents promotionnels deviennent de plus en plus conviviales. Cette tendance facilitera l'accès des clients aux programmes.

Le but des programmes peut ne pas être clairement exprimé

Les descriptions de programmes à usage interne et externe devraient inclure une déclaration d'intention précisant les objectifs du programme et les bénéficiaires visés. Le but des programmes, qui peut notamment être exprimé comme une série d'objectifs, n'est pas toujours clairement défini, y compris dans les politiques connexes.

Au moins un programme a été lancé avant la division et ne dispose pas d'un mandat à jour

Nous n'avons trouvé aucun document sur le Programme de subvention pour les frais d'électricité pour logements sociaux, notamment sur la source de ses pouvoirs ou sur le mécanisme par le biais duquel les frais administratifs connexes sont autorisés.

Certaines lois et politiques ministérielles mineures sont obsolètes

Les ministères et les sociétés territoriales ont conscience que certaines lois mineures sont obsolètes. Au cours de l'année écoulée, de nombreux ministères et sociétés ont procédé à un examen exhaustif de leurs politiques et mis à jour celles qui étaient arrivées à expiration. D'autres prévoient d'examiner les politiques obsolètes.

Les politiques sont parfois actualisées sans que la pertinence et l'efficacité des programmes associés soient évaluées au préalable

Il semble que certains ministères aient mis à jour leurs politiques à des fins administratives sans avoir au préalable évalué l'efficacité des programmes associés, et notamment les résultats des programmes d'octroi de subventions et de contributions.

Au moins un programme dispose d'un mandat et d'un cadre stratégique insuffisants

Toute fonction publique nécessite des programmes ministériels en matière de finances, de ressources humaines, de politiques, de communications, d'approvisionnement et de technologie de l'information. Dans la plupart des cas, les pouvoirs délégués, les rôles et les responsabilités propres à ces fonctions internes sont clairement définis dans les politiques ou les directives actuelles du GN. La fonction de technologie de l'information du GN constitue une exception notable. En effet, contrairement à d'autres territoires et provinces du Canada, le cadre stratégique actuel ne permet guère au dirigeant principal de

l'information pour la fonction publique (DPIFP) du GN d'orienter et d'influencer les décisions en matière de technologie de l'information.

Les programmes du GN comprennent rarement des engagements envers les résultats à atteindre

On entend par résultat l'issue prévue à la fin d'une initiative. Il convient de cerner les résultats escomptés d'un programme si l'on veut décrire ce programme avec précision, exposer la raison de sa création et contrôler son efficacité et son efficience. Les cadres et les stratégies du GN comportent généralement des résultats de haut niveau, mais ces derniers sont rarement reproduits dans les programmes.

Peu de programmes importants indiquent comment les activités menées aboutissent à des résultats

Nous nous attendions à ce que les documents internes décrivent comment les activités des programmes aboutissent à des résultats. Or, nous avons remarqué que, même pour les priorités stratégiques, il y a parfois peu de rapport direct entre une liste d'activités ou de produits à accomplir et les résultats attendus dans l'intérêt des Nunavummiut à court, à moyen et à long terme.

RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DES PROGRAMMES

Dans son *Manuel de gestion des finances publiques*, le GN définit la responsabilité comme l'obligation d'exercer des pouvoirs délégués pour atteindre des résultats et ainsi de justifier les résultats obtenus par le biais des voies hiérarchiques normales.

Dans la première phase de la vérification opérationnelle, nous avons vérifié les liens hiérarchiques au sein de chaque programme pour confirmer que la délégation des pouvoirs relativement aux résultats du programme est claire, en théorie comme dans la pratique.

Sommaire

<i>Ce qui fonctionne bien</i>	<i>Ce qui doit être amélioré</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les ministères font preuve d'appropriation et d'initiative dans la prestation des programmes dont ils sont responsables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les « programmes » énumérés dans les plans d'activités ne sont pas toujours des programmes ▪ Certains programmes ne figurent pas dans les plans d'activités ▪ Certains programmes ne cadrent pas avec le mandat ministériel ▪ Il existe un risque potentiel de conflit d'intérêts ▪ La réussite de certaines initiatives nécessite une grande part de collaboration et de coordination ▪ Les comités interministériels ne sont pas entièrement efficaces pour orienter les efforts de collaboration ▪ Une perspective pangouvernementale n'a pas encore été élaborée

Les ministères font preuve d'appropriation et d'initiative

Les ministères et les sociétés territoriales montrent généralement une bonne connaissance des pouvoirs qui leur sont conférés dans le cadre de leurs programmes et témoignent d'un solide engagement envers leurs mandats, leurs programmes et leurs clients.

Les « programmes » énumérés dans les plans d'activités ne sont pas toujours des programmes

Le terme « programme » semble être interprété de différentes façons au sein du GN. Le *Manuel de gestion des finances publiques* du GN définit un programme comme un ensemble d'activités qui sont menées au sein d'un ministère et dont la responsabilité budgétaire de premier degré est assurée par des gestionnaires.

Cette définition permet d'englober différents éléments dans les plans d'activités, y compris :

- les programmes individuels offerts directement ou indirectement aux Nunavummiut;
- les subventions et les contributions, y compris celles visant un seul bénéficiaire;
- les collections de programmes, de subventions et de contributions;
- les services ministériels internes;
- les structures administratives.

Si le nombre de programmes n'indique pas clairement dans quelle mesure le gouvernement s'emploie à servir des clients spécifiques ou à atteindre des résultats particuliers, nous remarquons que la structure actuelle du plan d'activités semble mettre en exergue les services administratifs et ministériels.

Certains programmes ne figurent pas dans les plans d'activités

Dans bien des cas, les plans d'activités n'indiquent pas comment les programmes et les services sont effectivement fournis par les ministères et les sociétés territoriales. Il n'y a guère d'uniformité dans la façon dont les programmes, y compris les subventions et les contributions, sont traités dans les plans d'activités. Dans certains ministères, les programmes dotés d'une enveloppe budgétaire modeste sont parfois répertoriés séparément; dans d'autres ministères, de nombreux programmes de petite taille sont regroupés sous un « programme » de plusieurs millions de dollars. Nous constatons également que les allocations de ressources aux programmes et aux services ne sont pas toujours différenciées des organismes qui les offrent (p. ex., les bureaux régionaux).

Le manque d'uniformité dans la façon dont les programmes sont traités dans les plans d'activités réduit la transparence et n'aide pas le GN à déterminer quels programmes offerts aux Nunavummiut font l'objet de financements. Cela limite également la possibilité d'effectuer une analyse coûts/avantages significative.

Certains programmes ne cadrent pas avec le mandat ministériel

Certains ministères indiquent être responsables de programmes qui ne cadrent pas bien avec leur mandat ou leurs activités principales. Dans la plupart des cas, il s'agit de programmes gouvernementaux relativement modestes, mais nécessaires, qui doivent avoir une place dans la fonction publique du Nunavut. Les ministères examinent actuellement deux domaines qui offrent l'occasion de mieux harmoniser les responsabilités :

- Le système de soins de longue durée du territoire est actuellement une responsabilité partagée entre le ministère de la Santé et le ministère des Services à la famille. En particulier, le ministère de la Santé gère des centres de soins de longue durée, tandis que le ministère des Services à la famille exploite les foyers pour aînés, qui sont de plus en plus invités à fournir du soutien et des soins infirmiers plus importants.
- Le ministère de la Culture et du Patrimoine finance les services de bibliothèques publiques du Nunavut, qui sont offerts par le biais des administrations scolaires de district (ASD) ou d'autres organismes communautaires. Il risque d'y avoir des occasions manquées de promouvoir plus activement les langues officielles, la culture et le patrimoine du Nunavut par le biais du réseau de bibliothèques. Il risque également d'y avoir des occasions ratées d'utiliser le réseau de bibliothèques pour appuyer les efforts déployés par le ministère de l'Éducation en vue de faire participer les familles et les collectivités à la réussite des élèves.

Il existe un risque potentiel de conflit d'intérêts

Il existe un risque potentiel de conflit d'intérêts dans deux cas de délégation de pouvoirs :

- Le ministère des Services communautaires et gouvernementaux supervise l'administration des terres domaniales et sans titres au Nunavut. Il est également chargé, en tant que promoteur, de la construction de nouveaux bâtiments du GN sur le territoire. Il est possible que ces deux rôles

entrent en conflit lorsque des décisions doivent être prises concernant l'emplacement des bâtiments et les directives d'aménagement du territoire, les règlements administratifs et les règlements de zonage, les règles relatives aux terres domaniales et le développement durable.

- Le Collège de l'Arctique du Nunavut est une société territoriale dont les pouvoirs et obligations connexes découlent de la *Loi sur l'administration financière*. Cependant, la *Loi sur le Collège de l'Arctique du Nunavut* est administrée par le ministère de l'Éducation et le plan d'immobilisations du Collège relève du ministère des Finances. Cette situation a pour effet d'affaiblir les pouvoirs délégués au Collège. Elle risque également de créer un éventuel conflit d'intérêts, étant donné que le ministère de l'Éducation étudie actuellement la possibilité de créer une université au Nunavut en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les universités et les établissements décernant des diplômes universitaires*.

La réussite de certaines initiatives nécessite une grande part de collaboration et de coordination

Les ministères et les sociétés territoriales sont fiers des contributions qu'ils apportent aux priorités du gouvernement. Dans le même temps, les cadres supérieurs au sein du GN craignent que leurs organismes n'aient pas les capacités ou les aptitudes nécessaires pour agir d'une façon pleinement efficace. Lorsque le succès dépend de la collaboration et de la coordination d'une main-d'œuvre abondante au sein de plusieurs ministères et avec des partenaires extérieurs au GN, ou lorsque les responsabilités sont partagées, il semble y avoir une diminution de l'efficacité.

Les comités interministériels ne sont pas entièrement efficaces pour orienter les efforts de collaboration

Les sous-comités du Comité des sous-ministres ont des mandats datant de 2010. La portée des travaux a évolué, de même que la nature des relations avec les groupes de travail et d'autres comités connexes. Certains des comités ont à leur tête des coprésidents, ce qui affaiblit la responsabilité liée aux processus et aux résultats. La collaboration et la coordination permettraient d'améliorer le fonctionnement des comités interministériels.

Une perspective pangouvernementale n'a pas encore été élaborée

Sivumut Abluqta et de nombreuses stratégies du GN nécessitent des efforts pangouvernementaux, c'est-à-dire qui font appel à la totalité ou à un grand nombre de ministères et d'organismes. Lors de notre examen, nous avons relevé des éléments de preuve indiquant l'existence d'intérêts divergents. Au cours de réunions avec notre cabinet, chaque ministère et société territoriale a indiqué disposer de ressources insuffisantes, estimant qu'il ou elle devrait être prioritaire pour recevoir d'autres années-personnes, services de fonctionnement et d'entretien et/ou fonds d'immobilisations. Beaucoup ont fait valoir que certaines entités soucieuses d'accéder à des ressources limitées manifestaient des comportements concurrentiels. Ce manque de soutien mutuel est susceptible de saper l'effort collectif.

EFFICIENCE ET EFFICACITÉ DES PROGRAMMES

L'**efficience** consiste à réaliser un travail d'une manière qui fait bon usage des ressources disponibles. Un gouvernement **efficace** répond aux besoins de ses citoyens et parvient à atteindre les résultats escomptés.

Lors de l'analyse de ces domaines, nous avons examiné les facteurs qui influent sur la prestation des programmes. Nous nous sommes penchés sur l'expérience des clients et nous sommes demandés si le programme « fait les choses comme il faut » pour atteindre les résultats escomptés.

Sommaire

<i>Ce qui fonctionne bien</i>	<i>Ce qui doit être amélioré</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le GN s'emploie à mener une 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les stratégies peuvent ne pas être entièrement mises en

<p>réflexion stratégique sur ses programmes et ses services</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le GN reconnaît la nécessité d'améliorer ses programmes et ses services ▪ Le GN renforce les plans d'embauchage des Inuits 	<p>œuvre ou peuvent être impossibles à mettre en œuvre telles qu'elles sont formulées</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les rapports d'évaluation révèlent des défis et des déficits courants ▪ Le GN est confronté à des problèmes graves et persistants qui sont difficiles à résoudre ▪ Le GN fait appel à des partenaires communautaires qui peuvent manquer de capacités ▪ Le compartimentage des ministères empêche les services d'être intégrés et axés sur les clients ▪ Le GN et les organismes inuits fournissent parfois des programmes et des services qui se chevauchent ▪ La formation préalable à l'emploi aux fins de l'embauchage au sein du GN donne actuellement des résultats inégaux
---	--

Le GN s'emploie à mener une réflexion stratégique sur ses programmes et ses services

Dès ses débuts, le GN a mis en place des cadres et des stratégies réfléchis pour relever les défis majeurs du territoire. Aujourd'hui, le GN semble avoir tendance à élaborer des « cadres » stratégiques pour orienter les actions à entreprendre en vue d'atteindre les résultats souhaités à long terme. Ces cadres peuvent ensuite servir de fondement à des plans d'action à court terme qui disposent d'une plus grande souplesse pour ajuster le tir en fonction de l'évolution des circonstances ou de l'apparition de nouvelles idées au cours de la mise en œuvre.

Nous remarquons également que certains ministères évaluent l'efficacité d'une stratégie pluriannuelle avant de décider de l'actualiser, de la remplacer ou de l'abandonner.

Dans la plupart des cas, nous avons pu constater que des plans d'action stratégiques étaient toujours en vigueur. Il semble, en revanche, que les rapports d'étape sur les mesures mises en place et les résultats obtenus soient moins nombreux.

Le GN reconnaît la nécessité d'améliorer ses programmes et ses services

Il apparaît que les efforts consentis pour améliorer les programmes et les services se sont intensifiés au cours des cinq dernières années. Depuis 2010, le GN a :

- produit un nombre croissant de rapports de rendement des programmes;
- entrepris plus de 50 examens portant sur des programmes, des stratégies et des organismes spécifiques;
- mené plusieurs examens exhaustifs à l'échelle du GN;
- reçu six rapports émanant du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG).

Il existe des plans d'action pour tous les rapports du BVG. Dans de nombreux cas, les ministères et les sociétés territoriales ont également été capables de présenter des plans d'action ou d'autres documents afin de montrer que des mesures ont été prévues et/ou prises pour donner suite à une évaluation de programme ou à un examen organisationnel.

Le GN renforce les plans d'embauchage des Inuits

Le GN a renforcé les plans d'embauchage des Inuits au cours de ces deux dernières années. Avant le plan d'activités pour 2014-2017, l'embauchage des Inuits était abordé sous la forme d'une analyse et d'un plan d'envergure gouvernementale, comprenant un résumé des initiatives ministérielles. Bien que le plan d'activités comporte toujours une vue d'ensemble des initiatives menées à l'échelle du GN, chaque ministère et société territoriale doit désormais définir une cible en matière d'embauchage des Inuits, préparer sa propre analyse de la main-d'œuvre et fournir des plans plus détaillés pour l'amélioration et l'accroissement de l'embauchage des Inuits.

Les stratégies peuvent ne pas être entièrement mises en œuvre ou peuvent être impossibles à mettre en œuvre telles qu'elles sont formulées

Dans bien des cas, les stratégies du GN sont des documents publics qui fixent des programmes ambitieux qu'une fonction publique évoluée et bien dotée en ressources serait appelée à réaliser. Les ministères et les sociétés territoriales indiquent fréquemment qu'ils disposent de capacités insuffisantes pour mettre en œuvre les stratégies qu'ils élaborent et qu'ils ne sont pas capables de maintenir l'attention des dirigeants compte tenu des nombreuses priorités actuelles.

Notre analyse suggère toutefois un facteur supplémentaire : certaines stratégies peuvent être impossibles à mettre en œuvre telles qu'elles sont formulées, à savoir en exécutant les actions pluriannuelles détaillées. Le calendrier d'une stratégie du GN couvre généralement entre trois et cinq ans. Il est difficile pour n'importe quel organisme de définir un plan d'action pluriannuel en détail, et il est risqué de s'obstiner à mettre en œuvre un plan qui n'atteint pas les résultats souhaités. Les plans d'action sont nécessaires, mais ils devraient être actualisés chaque année pour s'assurer qu'ils restent utiles et efficaces.

Une stratégie majeure est particulièrement préoccupante :

- La stratégie énergétique du GN, *Ikummatiit*, a été élaborée en 2007 dans le but de créer un système énergétique abordable, durable, fiable et respectueux de l'environnement. Elle vise à orienter les politiques et programmes énergétiques du GN jusqu'en 2020 en matière de conservation et d'efficacité énergétiques, de sources d'énergie de remplacement, de pratiques de gestion et de développement des ressources énergétiques locales. Depuis que la stratégie énergétique a été rendue publique, la Société d'habitation du Nunavut et le ministère des Services communautaires et gouvernementaux ont réalisé des progrès pour améliorer l'efficacité énergétique des actifs détenus par le GN. En revanche, les résultats sont moins évidents au sein d'autres programmes de conservation et d'efficacité énergétiques, et aucun progrès sensible n'a été enregistré en matière d'exploitation de sources d'énergie renouvelables. Enfin, peu d'éléments laissent penser que des activités sont réalisées relativement à la politique énergétique ou aux subventions à la consommation d'énergie, en dehors des travaux menés pour les bâtiments du GN.

Les rapports d'évaluation révèlent des défis et des déficits courants

Nous avons constaté qu'un grand nombre de vérifications du BVG, d'analyses de programmes et d'examens organisationnels mettent en exergue des questions liées aux thèmes suivants (classés par ordre de fréquence) :

- Capacité et stabilité (le bon nombre de personnes qualifiées aux bons endroits; stabilité de l'équipe dirigeante et de la main-d'œuvre par opposition à un roulement élevé et/ou à des postes vacants de manière chronique).
- Potentiel (connaissances, habiletés, jugement et compétences nécessaires pour le travail; leadership et style de gestion; accès à la formation).
- Relations avec les bureaux locaux et régionaux (clarté des rôles; partage de l'information; contribution à la conception de politiques et de programmes; instances décisionnelles).
- Systèmes, processus et/ou outils (systèmes d'entreprise; applications logicielles; dossiers manuels; contrôles financiers et autres; normes et pratiques; processus administratifs; processus papier; limites de la bande passante).
- Renseignements limités pour évaluer les résultats (plans fondés sur les activités plutôt que sur les résultats; données limitées sur le rendement des programmes et le rendement opérationnel; moyens limités pour suivre les progrès réalisés et en rendre compte; peu de mesures de résultats).

- Gouvernance et partenariats (dispositions prises pour piloter et coordonner des initiatives complexes au-delà des frontières organisationnelles; partenariats efficaces avec des entités extérieures au GN, comme les municipalités).
- Souci du service à la clientèle (accès aux programmes et aux services; normes de service pour les clients internes; rapidité d'exécution; cohérence et précision).

Lors de réunions avec notre cabinet, ainsi que dans les rapports d'examen, les ministères et les sociétés territoriales ont systématiquement signalé que les obstacles suivants les empêchaient de résoudre les problèmes recensés dans les programmes : les politiques en matière de ressources humaines (notamment l'évaluation des emplois, les échelles salariales et la dotation en personnel); le temps mis pour pourvoir les postes vacants; et le manque de logements réservés au personnel. Le manque de ressources financières, à l'exception des fonds d'immobilisations, a été beaucoup moins fréquemment cité.

Le GN est confronté à des problèmes graves et persistants qui sont difficiles à résoudre

Dans le cadre de la vérification opérationnelle, nous avons lu tous les rapports du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) remis à l'Assemblée législative du Nunavut depuis 2005.

En tant qu'examen de haut niveau de tous les programmes du GN, la première phase de la vérification opérationnelle risque de ne pas apporter grand-chose à la précision et à la profondeur d'analyse d'une vérification du BVG. Nous pouvons toutefois confirmer que certains domaines de programmes se heurtent à des problèmes graves et persistants que le GN a du mal à traiter : les services correctionnels (notamment au Centre correctionnel de Baffin), la protection de l'enfance et les ressources humaines (en tant que fonction centrale et au sein des ministères responsables). Les problèmes associés à chacun de ces domaines sont bien documentés dans plusieurs rapports au fil du temps. Ces programmes continuent de faire face à de graves problèmes et nécessitent clairement des améliorations importantes.

Il nous a été indiqué à plusieurs reprises qu'il était crucial de satisfaire les besoins en logement du personnel du GN afin de s'assurer que les programmes et les services du gouvernement du Nunavut sont fournis de façon efficace et équitable sur tout le territoire. Dans une ébauche de document de travail sur le logement du personnel, la Société d'habitation du Nunavut (SHN) note ce qui suit : « Les options limitées en matière de logement au Nunavut ont une incidence sur le recrutement et le maintien en poste des employés du GN. L'actuel Programme de logements du personnel du GN ne parvient pas à répondre aux besoins de logement de tous ses employés, tout simplement parce que le parc de logements réservés au personnel est insuffisant pour satisfaire la demande des employés existants » (traduction libre). La SHN indique qu'elle est en train d'examiner la politique sur le logement du personnel du GN dans le cadre de travaux menés conjointement en vue de l'élaboration d'un plan d'action sur le logement.

Le GN fait appel à des partenaires communautaires qui peuvent manquer de capacités

Certains des programmes les plus importants et les plus significatifs du GN comptent sur des partenaires communautaires pour assurer leur prestation ou la supervision de leur prestation à l'échelon local. Ces agents d'exécution communautaires sont plus anciens que le GN lui-même; le GTNO utilise encore des structures similaires dans son administration.

Cette dépendance est mutuelle : tous ces partenaires communautaires comptent sur le GN pour obtenir des orientations stratégiques, des programmes, des fonds de fonctionnement et/ou des formations, et ce, qu'ils fonctionnent comme des comités ou des conseils bénévoles ou comme des organismes offrant des programmes par le biais d'employés rémunérés. La plupart éprouvent des difficultés à remplir leur mandat de manière efficace. Deux d'entre eux s'avèrent particulièrement préoccupants dans le cadre de la vérification opérationnelle :

- Les administrations scolaires de district (ASD) du Nunavut reçoivent leurs pouvoirs de la *Loi sur l'éducation*, qui fait actuellement l'objet d'un examen. Les membres des ASD sont des bénévoles. Les membres de la collectivité intéressés par le domaine de l'éducation peuvent être élus pour un mandat de trois ans au sein d'une ASD locale, dont la mission consiste à travailler avec le personnel scolaire et le personnel des bureaux régionaux des opérations scolaires du ministère de l'Éducation pour administrer les écoles locales. Ensemble, l'ASD et le personnel régional remplissent la plupart des fonctions d'un conseil scolaire et ont le pouvoir de prendre des décisions concernant, par exemple, le choix de la langue d'instruction utilisée à l'école ou l'embauche de personnel enseignant et de directeurs et directrices d'école.

La Coalition des ASD du Nunavut et le ministère de l'Éducation diffèrent largement sur la contribution des ASD aux résultats scolaires et sur les actions à accomplir pour apporter des améliorations. Le ministère de l'Éducation a répondu fermement au rapport d'évaluation publié par la Coalition en 2013, qui suggérait que le fardeau pesant sur les ASD s'était considérablement accru en l'absence d'une augmentation suffisante de leurs budgets.

- La Société d'habitation du Nunavut (SHN) offre son Programme de logement social par le biais de contrats de gérance conclus avec ses agents d'exécution locaux, les organismes locaux d'habitation (25 OLH). Les OLH sont des organismes indépendants constitués en vertu de la *Loi sur les sociétés* ou de la *Loi sur la Société d'habitation du Nunavut*; ils sont tous dotés d'un conseil d'administration. Les OLH d'au moins quatre collectivités ont du mal à maintenir les membres de leur conseil d'administration. Les OLH sont responsables de la supervision complète de plus de 5 100 parties privatives au sein du portefeuille de logements sociaux : attribution, entretien et réfection des logements, et évaluation et perception des loyers.

L'insuffisance des contrôles comptables et de gestion des OLH est reconnue comme étant un problème. La SHN s'emploie activement à améliorer la responsabilisation et la cohérence des OLH pour ce qui est de gérer leurs ressources humaines et financières, de tenir à jour les dossiers appropriés, de collecter les arriérés de loyer et de mettre à disposition des rapports de gestion selon les besoins.

Le compartimentage des ministères empêche les services d'être intégrés et axés sur les clients

Partout dans le monde, les citoyens veulent des services gouvernementaux faciles d'accès, commodes et transparents. C'est pourquoi les gouvernements cherchent des façons de concevoir des programmes et des services fondés sur les besoins des clients, plutôt que de forcer les clients à s'adapter à la forme du gouvernement. Ces efforts se traduisent souvent par la création d'un service à « guichet unique », comme celui fourni par Service Canada.

En dépit des efforts déployés par le GN pour décrire les programmes d'une manière compréhensible pour les clients, nous constatons que les Nunavummiut doivent avoir pris conscience des compétences, des rôles et des structures du gouvernement pour pouvoir accéder aux programmes du GN. *Qanukkanniq* ou la « fiche de rendement » de 2009 a fait état des difficultés rencontrées par les Nunavummiut. Ce rapport décrit comment les habitants sont envoyés d'un bureau à l'autre sans obtenir de réponse à leurs questions. Il a été mentionné au cours des ateliers avec les ministères que cette situation demeure un problème à ce jour, dans la mesure où de nombreux employés ont une compréhension limitée des rôles ou des tâches du gouvernement autres que les leurs.

Bien que les agents de liaison du gouvernement constituent un point de contact central et permettent à la population de trouver les ministères et les programmes pertinents, les Nunavummiut doivent encore communiquer avec différents ministères, voire différentes parties d'un même ministère, pour accéder aux services dont ils ont besoin. En voici deux exemples probants :

- Les ministères et les sociétés territoriales du GN administrent une variété de programmes et de subventions destinés aux personnes âgées et aux aînés. Or, il n'existe aucun mécanisme permettant

d'assurer la cohérence des politiques et la coordination de la mise en œuvre. Les termes « aînés » et « personnes âgées » sont utilisés de façon incohérente dans les documents d'information des programmes, à l'exception de ceux publiés par le ministère de la Culture et du Patrimoine.

Le site du GN ne comporte aucun document ni aucune page qui répertorie les programmes et les services offerts spécifiquement aux personnes âgées et/ou aux aînés. Le site Web du GN comprend bien une fonction de recherche « Je suis un aîné/une aînée », mais ne propose rien pour les personnes âgées. Les résultats de la recherche répertorient notamment la subvention aux aînés pour les frais de combustible, la ligne de soutien aux aînés, un lien vers la page d'accueil du ministère de la Culture et du Patrimoine, ainsi que des liens vers des programmes de santé offerts à tous les Nunavummiut. Le but de la ligne de soutien aux aînés n'est pas décrit.

- Différents ministères et sociétés territoriales du GN fournissent une aide financière aux étudiants. Encore une fois, aucun mécanisme n'est prévu pour assurer la cohérence des politiques et la coordination de la prestation et des communications.

Le GN et les organismes inuits fournissent parfois des programmes et des services qui se chevauchent

La difficulté à se retrouver dans les programmes et les services du GN est d'autant plus importante que les organismes inuits offrent de plus en plus des programmes de formation et de développement commercial semblables aux programmes et aux services gouvernementaux.

La relation entre le GN et les organismes inuits du Nunavut est structurée et régie par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Accord). Depuis la rédaction de l'Accord, les ententes de financement et les modèles de prestation des services sont devenus plus complexes au fil des années. Aujourd'hui, les parties se heurtent à des problèmes, bénéficient de possibilités et accèdent à des fonds qui n'étaient pas envisagés au moment de la signature. Par exemple, les critères d'admissibilité au Fonds PPP Canada ont été élargis en 2014 pour permettre aux organismes inuits et aux Premières Nations autonomes d'accéder au fonds afin d'envisager d'éventuels projets d'infrastructure dans leurs régions.

Nous avons effectué une recherche sur Internet des programmes offerts dans la région de Qikiqtaaluk (région de Baffin) afin de trouver d'éventuels cas de chevauchement :

- En octobre 2015, la Qikiqtani Inuit Association (QIA) a annoncé le lancement d'un fonds pour le renforcement des capacités de création d'entreprises (Business Capacity Start-up Fund) afin d'aider les Inuits à améliorer leur entreprise ou à créer une nouvelle entreprise. Les agents de liaison communautaire de la QIA dans chaque collectivité aideront les résidents et les entreprises locales à présenter une demande au titre du fonds. Le ministère du Développement économique et des Transports administre un Programme de soutien aux petites entreprises et finance des centres de services aux entreprises, lesquels œuvrent sans but lucratif en fournissant des services dans les collectivités de leurs régions, comme des prêts pour le développement des entreprises, du soutien technique, de la formation et de l'information. Le ministère des Services à la famille offre le programme Incitatif à l'entrepreneuriat du Nunavut (IEN) et apporte un soutien à la création d'entreprises par le biais de partenaires désignés.
- L'Association Kakivak est l'organisme de formation et de développement économique communautaire de la QIA. Elle propose des programmes de formation et d'emploi, administre des bourses, fournit des prêts et des subventions aux entreprises, et finance des programmes de garde d'enfants, des activités parascolaires et des programmes destinés aux jeunes. Les programmes de Kakivak empiètent sur les programmes d'aide financière aux étudiants et de perfectionnement professionnel fournis par le ministère des Services à la famille, ainsi que sur les bourses et les subventions aux étudiants accordées par divers autres ministères.

La population cible de ces programmes de formation et de développement commercial est la principale, voire la seule différence. En tant qu'administration publique, le GN doit mettre la plupart de ses programmes et services à la disposition de tous les Nunavummiut. Les programmes offerts par les organismes inuits sont limités aux bénéficiaires de l'Accord et mettent généralement l'accent sur les résidents de la région.

La formation préalable à l'emploi aux fins de l'embauchage au sein du GN donne actuellement des résultats inégaux

L'activité principale du Collège de l'Arctique du Nunavut consiste à offrir aux Nunavummiut adultes une formation en vue d'un emploi. Les programmes du Collège sont, pour la plupart, financés et dirigés par des ministères, notamment le ministère des Services communautaires et gouvernementaux, le ministère du Développement économique et des Transports, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales (division Sivumuaqatigiit), le ministère des Services à la famille ainsi que le ministère de la Santé, en fonction des besoins de formation professionnelle.

Au cours de nos réunions avec le Collège et les ministères mentionnés, nous avons appris que le taux d'obtention de diplôme dans la plupart de ces programmes était estimé à environ 50 p. 100. Cela signifie que la moitié des élèves inscrits ne termine pas un programme dans des secteurs d'activité où les besoins sont urgents au Nunavut, comme les soins infirmiers et le travail social. On relève un taux d'attrition similaire pour le Programme de prospection du Nunavut, qui est directement géré par le ministère du Développement économique et des Transports.

Le Collège fournit régulièrement des rapports d'évaluation de programme à ses bailleurs de fonds. D'après les données isolées recueillies, les facteurs reconnus qui expliquent ce taux d'attrition comprennent la préparation aux études, la maturité affective, le stress du déménagement, les pressions ou les problèmes d'ordre familial, le manque de services de garde d'enfants abordables, et le fait de ne pas présenter une nouvelle demande à un programme ou de ne pas remplir à nouveau les conditions pour obtenir une aide financière. Nous ne comprenons pas, en revanche, quelles mesures de soutien doivent être mises en place pour améliorer le taux d'obtention de diplôme.

Dans le cadre de cet examen de haut niveau, il nous est impossible d'estimer combien de millions de dollars ont déjà été investis pour former et éduquer les Nunavummiut en vue de les préparer à un emploi au sein du GN ou ailleurs. Le GN risque fort de n'obtenir que des résultats limités malgré le nouvel investissement important qu'il a réalisé dans la formation professionnelle et la formation préalable à l'emploi aux fins de l'embauchage des Inuits au sein du gouvernement.

CAPACITÉ D'AMÉLIORATION DES PROGRAMMES ET DES SERVICES

La **capacité** est liée au fait de disposer du bon nombre de personnes ayant les compétences nécessaires, implantées aux bons endroits et chargées d'effectuer le travail adéquat en vue d'atteindre les résultats escomptés.

Nous avons analysé les conclusions des examens organisationnels, des analyses de programmes et des vérifications afin de comprendre les facteurs liés à la capacité d'offrir des programmes de manière efficace.

Sommaire

<i>Ce qui fonctionne bien</i>	<i>Ce qui doit être amélioré</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous les ministères et sociétés territoriales investissent à des fins d'amélioration ▪ Le GN renforce ses capacités et 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les défis chroniques nuisent à la productivité ▪ L'inefficience des processus administratifs mine les capacités

son potentiel de leadership	
-----------------------------	--

Tous les ministères et sociétés territoriales investissent à des fins d'amélioration

Certains ministères ont la maturité et la capacité nécessaires pour entreprendre un vaste examen de leur organisation, de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs services. D'autres sélectionnent les domaines à évaluer et les secteurs où mettre en œuvre des mesures. Tous réalisent des investissements afin d'améliorer les programmes et les services offerts.

Le GN renforce ses capacités et son potentiel de leadership

Le GN soutient depuis longtemps l'apprentissage et le perfectionnement en offrant des programmes de formation, un programme de mentorat, un programme de stages à l'intention des bénéficiaires, ainsi qu'un soutien ministériel dans le cadre des congés de formation liée à l'emploi. Les ministères ont établi un partenariat avec des établissements du Sud pour offrir des programmes accrédités, comme le programme de maîtrise en éducation du ministère de l'Éducation offert à l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard ou le programme de développement du leadership du ministère des Services communautaires et gouvernementaux offert par HOPE Learning Systems.

Plus récemment, la division Sivumuaqatigiit du ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales a élaboré un ensemble de soutiens de perfectionnement professionnel destinés aux bénéficiaires employés par le GN, comme des subventions gérées centralement et octroyées dans le cadre d'un congé de formation ou d'une affectation d'enrichissement professionnel. Récemment accrédité, le Programme de développement du leadership Hivuliqtikhanut vient d'être lancé avec une série de modules destinés aux superviseurs; des programmes complets à l'intention des cadres supérieurs et des futurs leaders sont attendus pour 2016-2017. Le programme, offert en inuktitut et en anglais, porte sur des enjeux et des sujets pertinents pour le Nunavut et le GN.

Les défis chroniques nuisent à la productivité

Les ministères et les sociétés territoriales indiquent qu'ils continuent de fonctionner en sous-capacité et qu'ils ont du mal à mettre sur pied tout ce qui doit être fait pour accomplir leurs mandats. Des problèmes de capacités limitées ont été relevés dans chaque analyse de programme et examen organisationnel, ainsi que dans les rapports du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). La capacité de gestion financière est notamment concernée.

Dans certains cas, les problèmes de capacité sont clairement liés à la difficulté de doter des postes qui nécessitent des qualifications techniques ou professionnelles. Dans d'autres cas, les postes demeurent vacants pendant de longues périodes en raison du manque de logements destinés au personnel.

L'inefficience des processus administratifs mine les capacités

Nous pensons qu'à tous les niveaux du GN, les capacités ne sont plus consacrées à la prestation des programmes et des services, mais à une activité administrative interne qui ne procure aucun avantage direct aux Nunavummiut. Nous fondons cette affirmation sur les propos que nous avons recueillis au cours des ateliers et des réunions, étant donné que cette phase de la vérification opérationnelle ne comportait aucun mécanisme pour réunir des éléments probants sur l'inefficience des processus administratifs.

PREUVES DE L'ATTEINTE DES RÉSULTATS

On entend par **résultat** l'issue prévue à la fin d'une initiative. Un résultat suppose qu'un changement visible s'est produit, c'est-à-dire que l'état final est dans une certaine mesure différent de l'état de départ grâce aux mesures mises en œuvre. Les résultats peuvent être exprimés de manière quantitative ou qualitative et formulés à court, à moyen ou à long terme.

Dans la première phase de la vérification opérationnelle, nous avons passé en revue les cadres, les stratégies, les plans d'action, les plans d'entreprise et les plans d'activités au sein du GN pour confirmer les résultats escomptés des programmes et les progrès réalisés pour les atteindre.

Sommaire

<i>Ce qui fonctionne bien</i>	<i>Ce qui doit être amélioré</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les sociétés territoriales améliorent leurs plans d'entreprise ▪ Certains ministères élaborent actuellement des plans stratégiques pour définir leurs priorités ▪ L'utilisation d'indicateurs de rendement clés suscite un intérêt croissant ▪ Les ministères rendent compte de leurs réalisations de différentes façons ▪ Il est attendu des bénéficiaires de subventions et de contributions qu'ils rendent compte des résultats obtenus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le GN n'a pas encore élaboré de plans importants à long terme ▪ Le format du plan d'activités du GN n'aborde pas les résultats à atteindre ▪ La mesure du rendement doit être durable ▪ Rendre compte des résultats au niveau ministériel ne suffit pas ▪ Le lancement de nouvelles initiatives stratégiques nécessaires comporte des risques

Les sociétés territoriales améliorent leurs plans d'entreprise

La Société d'énergie Qulliq, le Collège de l'Arctique du Nunavut et la Société d'habitation du Nunavut s'efforcent d'améliorer leurs plans d'entreprise annuels et leurs rapports annuels en réalisant des activités de planification stratégique, en exprimant de façon plus claire les buts, les objectifs, les priorités et les indicateurs de rendement associés, et/ou en faisant mieux coïncider leurs plans d'activités et leurs plans d'entreprise.

Certains ministères élaborent actuellement des plans stratégiques pour définir leurs priorités

De nombreux ministères effectuent des activités de planification stratégique en vue de cibler et de prioriser leurs efforts, notamment lorsque le mandat du gouvernement ne fournit aucune orientation précise. Certains ministères élaborent actuellement ou envisagent d'élaborer des plans annuels, principalement pour un usage interne.

Le ministère de l'Éducation vient de produire son premier plan annuel, qui pourrait bien servir de modèle à d'autres ministères. Établi pour l'exercice 2015-2016, ce plan définit comment le ministère cadre avec l'orientation définie dans *Sivumut Abluqta*, décrit les unités au sein du ministère, et souligne les programmes, les projets et les responsabilités de chaque unité. Le plan établit des correspondances pour souligner combien les activités concordent avec les priorités générales du ministère et du gouvernement.

L'utilisation d'indicateurs de rendement clés suscite un intérêt croissant

Les indicateurs de rendement clés (IRC) permettent de mesurer dans le temps les progrès accomplis vers l'atteinte des résultats. Bien qu'il n'y ait guère d'indices probants suggérant une utilisation généralisée d'indicateurs de rendement clés au sein du GN, nous remarquons que certains ministères se dotent actuellement des compétences nécessaires pour mettre en application des IRC. En voici quelques exemples :

- Le premier plan annuel du ministère de l'Éducation comprend des « indicateurs de réussite » ou indicateurs de rendement clés permettant d'évaluer les activités menées.
- Dans l'ébauche de sa nouvelle Stratégie des pêches du Nunavut, le ministère de l'Environnement intègre une section intitulée « Mesurer nos progrès », qui présente des indicateurs clés pour chaque pilier de la stratégie.
- Le ministère de la Santé a établi des indicateurs et des données de référence pour évaluer les progrès réalisés relativement à chacun des objectifs de la Stratégie de santé publique.
- Le ministère de la Justice présente chaque année un rapport sur le milieu opérationnel et les activités de la Cour de justice du Nunavut, lequel contient d'une année à l'autre des données sur le type et le volume des accusations, les dossiers traités en cour et les paramètres qui montrent comment la Cour s'emploie à améliorer l'accès à la justice et à réduire les délais de traitement des dossiers.

Les ministères rendent compte de leurs réalisations de différentes façons

Certains ministères s'efforcent de préparer des rapports annuels qui décrivent les réalisations de leur ministère. D'autres cherchent à établir des rapports annuels sur un programme particulier. Bien que l'intention puisse être de faire rapport tous les ans, notre analyse suggère que peu de ministères respectent le calendrier prévu pour la présentation des rapports.

Il est généralement attendu des ministères financés par des organismes tiers (financement des crédits 4 et 5) qu'ils rendent des comptes sur la façon dont les fonds ont été dépensés, ainsi que sur les progrès accomplis dans la réalisation des résultats escomptés. C'est pourquoi de nombreux rapports internes recensent les résultats escomptés et font état des progrès réalisés. Dans bien des cas, ces rapports d'étape sont axés sur les activités et les produits, plutôt que sur les résultats.

Il est attendu des bénéficiaires de subventions et de contributions qu'ils rendent compte des résultats obtenus

Les subventions et les contributions constituent un levier important permettant à toute administration de transférer de l'argent vers des particuliers et des organismes dont le travail procure des avantages sociaux, culturels ou économiques. La mise en œuvre de programmes de subventions et de contributions bien planifiés et bien gérés peut contribuer de façon notable à la réalisation des priorités du gouvernement. Le gouvernement peut néanmoins avoir du mal à évaluer tous les avantages découlant de ces programmes de financement, dans la mesure où les particuliers et les petits organismes peuvent ne pas avoir les compétences ou les ressources nécessaires pour rendre compte efficacement des résultats de leurs activités.

À mesure qu'ils examinent et révisent leurs politiques de subventions et de contributions, de nombreux ministères permettent aux bénéficiaires de mieux cerner les buts, les objectifs et les résultats escomptés de leurs activités, et de mieux rendre compte des résultats obtenus à la fin du projet ou de la période de financement. Ces politiques révisées contiennent également des modalités financières plus précises, comme l'obligation pour les bénéficiaires d'une contribution supérieure à 50 000 dollars de soumettre un rapport financier en milieu d'exercice et un état financier vérifié en fin d'exercice. Bien qu'ayant l'avantage de renforcer la responsabilité et la transparence, l'exigence d'un état financier vérifié peut représenter un coût important pour le bénéficiaire d'une contribution relativement modeste.

Le GN n'a pas encore élaboré de plans importants à long terme

Les déficits du Nunavut en matière d'infrastructure sont bien documentés. Les investissements dans le domaine du logement sont reconnus comme nécessaires pour contribuer à améliorer la santé, le mieux-être mental et les conditions sociales des Nunavummiut.

Le processus de planification des immobilisations du GN prévoit « une fenêtre glissante de 20 ans... (en vue) d'avoir un aperçu des besoins futurs en matière de financement, de remplacement et de remise à neuf de l'actif, et de terres » (traduction libre). Il est prévu que le processus annuel se penche sur les cinq premières années en détail, avec un financement approuvé dans le budget d'immobilisations de l'exercice financier suivant. À l'appui de ce processus, il est attendu des ministères et des sociétés territoriales qu'ils exigent un relevé des besoins en immobilisations sur 20 ans, lequel sera examiné et mis à jour chaque année en fonction des Plans intégrés pour la durabilité des collectivités (PIDC) qui décrivent les besoins et les objectifs en infrastructure de chaque collectivité du Nunavut à court, à moyen et à long terme.

Le recours à une fenêtre de 20 ans et la mise en œuvre d'évaluations des besoins locaux en infrastructure constituent des pratiques avisées dans tout processus de planification des immobilisations. Toutefois, dans la pratique, le GN ne dispose pas d'un plan d'immobilisations à long terme. Les analyses des besoins ministériels en matière d'immobilisations ne sont pas rendues publiques, hormis dans le plan d'immobilisations quinquennal du GN. Publié dans le budget d'immobilisations, ce plan se contente d'énumérer les projets d'immobilisations, petits et grands, qui sont budgétisés pour l'exercice financier en cours et/ou prévus au cours des quatre prochaines années. Aucune référence n'est faite aux PIDC ou à une fenêtre de planification de 20 ans. Le plan ne constitue pas un plan d'investissement dans l'infrastructure, et ne tient pas compte de la nécessité de gérer les immobilisations corporelles tout au long de leur cycle de vie, depuis leur acquisition jusqu'à leur entretien ou à leur remplacement.

Si la plupart des ministères ont une capacité limitée pour établir des plans à plus long terme, la Société d'habitation du Nunavut, le ministère des Services communautaires et gouvernementaux, le ministère du Développement économique et des Transports et la Société d'énergie Qulliq mènent actuellement une réflexion sur les besoins en matière d'infrastructure et les investissements nécessaires en immobilisations. Toutefois, le GN dans son ensemble ne dispose d'aucun cadre stratégique pour orienter et prioriser ses investissements dans l'infrastructure et le logement, chaque année et au fil du temps.

Le format du plan d'activités du GN est obsolète

Le plan d'activités du GN est utilisé pour décrire la façon dont les ressources seront allouées, c'est-à-dire les activités que les fonds et les années-personnes serviront à réaliser, plutôt que les résultats atteints par l'utilisation de ces ressources.

Les ministères et les sociétés territoriales manifestent un certain intérêt à l'égard de la planification stratégique et de l'utilisation d'indicateurs de rendement, tout en adoptant une approche prudente avant de s'engager publiquement à l'atteinte de résultats particuliers. À mesure que cet intérêt s'accroît, l'écart entre les plans d'activités et les plans stratégiques ou annuels tend à se creuser, dans la mesure où les plans d'activités sont mis à jour chaque année de manière routinière, plutôt que de façon véritablement réfléchi. Cela laisse à penser que le format du plan d'activités du GN est obsolète et n'atteint pas pleinement son but, à savoir mettre en exergue les objectifs précis destinés à soutenir et à faire avancer le mandat *Sivumut Abluqta*.

Les territoires et provinces du Canada ont tendance à utiliser leurs plans d'activités de façon plus stratégique, en faisant référence aux résultats escomptés et en employant des indicateurs de rendement clés pour évaluer et rendre compte des progrès réalisés. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a récemment adopté cette démarche.

La mesure du rendement doit être durable

Il est difficile de mesurer le rendement opérationnel et les progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats. Des indicateurs de rendement clés doivent être choisis en fonction de leur importance et de leur pertinence au fil du temps. Les mesures associées doivent être effectuées sous le contrôle de

l'organisme, afin que les données puissent être facilement recueillies et analysées dans le temps. L'ensemble du processus doit être bien conçu, pragmatique et durable.

Rendre compte des résultats au niveau ministériel ne suffit pas

Les déclarations des ministres, les rapports annuels sur la mise en œuvre de la législation, les rapports d'évaluation occasionnels et les plans d'activités démontrent que des progrès ont été réalisés à l'égard de stratégies, de programmes et d'initiatives spécifiques. Les rapports annuels présentent les réalisations que les ministères ou les sociétés territoriales ont accomplies ou sont en voie d'accomplir. Les résultats financiers sont présentés dans le cadre du processus budgétaire. Les rapports *Vers une fonction publique représentative (Towards a Representative Public Service)* montrent l'état de l'embauchage des Inuits au sein du GN. Le *Rapport annuel de la fonction publique* décrit la situation dans la fonction publique.

Les mandats des quatre Assemblées du Nunavut ont fixé des programmes exhaustifs et intégrés afin d'améliorer les conditions de vie des Nunavummiut. Pour y donner suite, le GN établit un plan de mise en œuvre interne et assure le suivi des progrès réalisés à l'égard des différents points du plan. Toutefois, le GN ne dispose pas des moyens de rendre compte publiquement de ses progrès et de ses réalisations à l'appui du mandat du gouvernement. Le GN rate ainsi l'occasion de présenter aux Nunavummiut les efforts pangouvernementaux qu'il consent pour générer de vastes avantages sur le plan de l'économie, de la santé et de la société, comme ceux décrits dans *Sivumut Abluqta*.

Le lancement de nouvelles initiatives stratégiques nécessaires comporte des risques

La vérification opérationnelle porte sur l'état actuel des programmes du GN. Nous constatons toutefois que le gouvernement se prépare à lancer trois nouvelles initiatives stratégiques importantes. Une attention particulière doit être portée aux capacités dont disposent les organismes responsables participant à ces efforts pangouvernementaux pour atteindre les résultats escomptés :

- élargissement des plans et des programmes du marché du travail pour améliorer et accroître l'embauchage des Inuits au sein du gouvernement;
- intégration des valeurs sociales inuites et de l'Inuit Qaujimajatuqangit dans les lois, les politiques, les programmes et les services du GN de manière exhaustive et pertinente;
- mise en œuvre du plan d'action sur le logement au Nunavut, lequel est actuellement en cours d'élaboration.

3.2 Conclusions sommaires

Les **conclusions** représentent le point de vue ou les opinions que nous nous sommes forgés en nous appuyant la plupart du temps sur l'analyse de nos constatations factuelles.

D'après ce que nous avons observé au cours de la première phase de cette vérification opérationnelle, nous concluons que le gouvernement du Nunavut est en voie de mûrir en tant que fonction publique.

- Le GN fait généralement « ce qu'il faut », mais s'emploie rarement à exprimer les résultats ou à en rendre compte.
- Le GN réalise d'importants efforts pour « faire les choses comme il faut » et se voit déjà recommander plus d'améliorations qu'il n'a la capacité de mettre en œuvre.
- Il est difficile de déterminer si le GN « fait les choses comme il faut et au bon prix » sans référence à des résultats escomptés et à des indicateurs de rendement pour évaluer les progrès réalisés.

Nous concluons également qu'il pourrait être possible de :

- rationaliser les programmes de subventions et de contributions par le biais du processus de vérification interne et en effectuant d'autres examens pour vérifier si les programmes de subventions et de contributions sont efficaces pour atteindre les résultats escomptés;
- repenser certains programmes de subventions et de contributions et/ou certains soutiens destinés aux entreprises locales, établies ou en démarrage, en réalisant une analyse approfondie des programmes de développement commercial fournis par les organismes inuits régionaux et en liant les subventions et les contributions à une stratégie de développement économique renouvelée;
- fournir des services ministériels internes différemment pour améliorer l'efficacité administrative et réaliser des économies de coûts;
- faire fond sur l'expérience du partenariat public-privé pour réaménager l'aéroport d'Iqaluit afin d'en améliorer encore l'infrastructure.

Nous n'avons relevé aucun moyen d'assurer la prestation de programmes ou de services gouvernementaux par l'intermédiaire du modeste secteur privé du Nunavut pour le moment.

4. Recommandations

4.1 Survol

Les recommandations sont les mesures spécifiques que nous préconisons sur la base de nos observations, de notre analyse et de nos conclusions.

Recommandations	Mesures préconisées
1. Mettre l'accent sur des groupes de programmes clés pour améliorer l'efficacité	1.1 Prendre des mesures pour pallier les carences connues dans les programmes 1.2 Examiner, aligner et rationaliser tous les programmes de développement du marché du travail du GN 1.3 Examiner l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique et ses résultats à ce jour
2. Améliorer la façon dont certains programmes sont administrés, pour accroître l'efficience	2.1 Examiner les partenariats communautaires établis dans le cadre des programmes essentiels
3. Étudier les possibilités de mettre en œuvre certains programmes et services différemment	3.1 Étudier les potentialités en matière de services ministériels partagés 3.2 Coordonner la politique et les communications associées à des programmes connexes, notamment ceux destinés aux personnes âgées, aux aînés et aux étudiants
4. Procéder à une planification stratégique et rendre compte des résultats des programmes du GN aux Nunavummiut	4.1 Élaborer un plan d'infrastructure continu à moyen terme 4.2 Fixer des normes, des priorités et des attentes concernant l'utilisation d'indicateurs de rendement clés (IRC) 4.3 Réformer le plan d'activités du GN et le processus de planification connexe
5. Renforcer la capacité stratégique de respecter les engagements et les obligations	5.1 Veiller à superviser la mise en œuvre de toutes les ententes sur des revendications territoriales au Nunavut et à disposer de la capacité de le faire 5.2 Examiner la capacité d'EAI de coordonner les politiques afin de rendre possibles <i>Sivumut Abluqta</i> et les autres priorités stratégiques du gouvernement 5.3 Actualiser le mandat des sous-comités du Comité des sous-ministres 5.4 Favoriser l'amélioration permanente

4.2 Recommandations pour la deuxième phase

1. Mettre l'accent sur des programmes clés pour aligner les responsabilités et améliorer l'efficacité

1.1 PRENDRE DES MESURES POUR PALLIER LES CARENCES CONNUES DANS LES PROGRAMMES

Les rapports d'évaluation, notamment ceux rédigés par le vérificateur général du Canada, ont plusieurs fois soulevé des inquiétudes sérieuses et formulé des recommandations au sujet :

- du Programme correctionnel du ministère de la Justice, en particulier du Centre correctionnel de Baffin;
- du Programme de protection de l'enfance du ministère des Services à la famille;
- de la gestion des ressources humaines au sein du ministère des Finances et des ministères responsables, y compris des problèmes dans les domaines de l'information sur les effectifs, de la dotation en personnel, de la formation aux politiques et pratiques en matière de RH, et des processus papier.

Les carences dont souffrent ces programmes sont bien connues du GN et bien documentées. La première phase de la vérification opérationnelle n'offre que peu d'information supplémentaire; la recommandation d'un examen dans le cadre de la deuxième phase ne ferait que retarder plus encore la prise de mesures. Nous incitons vivement le GN à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux problèmes décelés.

Nous encourageons également le GN à résoudre les problèmes de délimitation qui subsistent suite au transfert, en 2013, des services sociaux du ministère de la Santé vers le ministère des Services à la famille. Bien qu'il ne s'agisse pas de problèmes de longue date, ils sont bien cernés; leur non-résolution déstabilisera selon nous le système de santé et de services sociaux déjà fragile du Nunavut.

1.2 EXAMINER ET ALIGNER LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL DU GN

La responsabilité et les ressources liées au développement du marché du travail sont dispersées au sein du GN, y compris :

- l'information sur le marché du travail permettant de donner une vision prospective des emplois et des professions qui sont demandés, et des compétences que recherchent les employeurs;
- la planification du marché du travail permettant d'examiner les compétences disponibles (ou l'offre) par rapport aux professions qui sont demandées, afin d'élaborer un plan pour combler les lacunes;
- les programmes relatifs au marché du travail permettant de faire acquérir les compétences recherchées aux personnes sans emploi ou sous-employées, notamment les programmes du Collège de l'Arctique du Nunavut financés par les ministères.

Le GN fait déjà l'objet d'attentes qu'il n'est pas entièrement armé pour satisfaire à l'égard de la mise en œuvre de l'accord « Moving Forward in Nunavut ». Le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales (EAI) et les ministères responsables doivent déployer un effort coordonné en vue d'analyser l'offre et la demande, d'élaborer des plans et d'établir des priorités visant à combler les lacunes, et d'offrir des programmes de formation et des programmes préalables à la formation aux fins de l'embauchage d'Inuits au sein du gouvernement.

Le GN doit cerner et mettre en place les mesures et soutiens nécessaires pour retenir en plus grand nombre les apprenants adultes au sein des programmes du Collège de l'Arctique du Nunavut et des autres programmes d'apprentissage des adultes et de perfectionnement professionnel qu'il subventionne, et faire en sorte qu'ils obtiennent leur diplôme. Le GN doit collaborer avec NTI pour rationaliser la prestation des programmes financés par le gouvernement du Canada à l'intention des Nunavummiut.

L'examen, l'alignement et la rationalisation de tous les programmes de développement du marché du travail du GN permettrait :

- de clarifier les responsabilités, les rôles et les ressources à l'égard de toutes les facettes du développement du marché du travail;
- de concentrer les ressources sur les possibilités les plus prometteuses;
- d'améliorer le taux de maintien et d'obtention de diplôme des apprenants adultes;

- de réaliser des progrès sur le plan de l'augmentation de l'emploi de bénéficiaires de l'Accord par le GN et les autres employeurs.

Les ministères du GN et les sociétés territoriales administrent en outre une variété de programmes qui offrent une aide financière et d'autres formes de financement à des étudiants de niveau secondaire ou postsecondaire. Il n'existe aucun mécanisme visant à assurer la cohérence des politiques, l'adéquation avec les besoins du marché du travail et la prestation coordonnée. L'examen de tous les programmes de financement destinés aux étudiants permettrait :

- d'identifier un mécanisme (p. ex., un comité interministériel ou un ministère responsable) par l'intermédiaire duquel coordonner les politiques;
- de recenser et d'interrompre les programmes susceptibles de ne plus être pertinents ou bien utilisés;
- d'élaborer des communications coordonnées portant sur tous les programmes de financement du GN destinés aux étudiants.

Grâce à ce processus, il sera éventuellement possible de répertorier certains programmes relatifs au marché du travail et/ou certains programmes de financement destinés aux étudiants qui seront interrompus, offerts par une autre entité du GN ou offerts par un mandataire externe au GN.

1.3 EXAMINER L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE

En ce qui concerne la politique et les programmes énergétiques, la responsabilité est fragmentée. Il y a un manque de leadership politique et de coordination qui favorise l'inefficacité, le double emploi, les lacunes et les occasions manquées.

La stratégie énergétique du GN, *Ikummatiit*, a été élaborée en 2007 dans le but de créer un système énergétique abordable, durable, fiable et respectueux de l'environnement. Elle vise à orienter les politiques et programmes énergétiques du GN jusqu'en 2020 en matière de conservation et d'efficacité énergétiques, de sources d'énergie de remplacement, de pratiques de gestion et de développement des ressources énergétiques locales.

Ikummatiit a été conçue pour perdurer pendant plus d'une décennie, mais bien des choses ont changé. Le GN doit examiner la stratégie, la responsabilité quant à ses résultats, l'efficacité de ses programmes et l'approche retenue pour sa mise en œuvre, afin de veiller à ce que les Nunavummiut puissent durablement compter sur l'alimentation sûre, efficiente et abordable de chaque foyer et de chaque bureau en électricité.

Le Programme de subvention pour les frais d'électricité pour logements sociaux nécessite également un examen, qui porterait à la fois sur son mandat et sur le fardeau administratif qu'il représente. Qui plus est, le régime actuel ne favorise pas l'économie de la part des locataires des logements sociaux et pourrait même constituer un frein à l'autonomie.

L'examen d'*Ikummatiit* et de sa mise en œuvre permettrait :

- d'actualiser l'objectif, le résultat et l'alignement de chaque partie de la stratégie;
- de supprimer les programmes qui sont onéreux et inefficaces;
- de veiller à ce que les subventions énergétiques soient pertinentes et administrées avec efficience;
- au GN ainsi qu'aux habitants et aux entreprises du Nunavut de planifier un avenir énergétique durable.

2. Améliorer l'administration des programmes pour accroître l'efficacité et l'efficience

2.1 EXAMINER LES PARTENARIATS COMMUNAUTAIRES ÉTABLIS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES ESSENTIELS

Certains des programmes les plus importants et les plus significatifs du GN comptent sur des partenaires communautaires pour assurer leur prestation ou la supervision de leur prestation à l'échelon local. Il s'agit notamment des programmes de développement économique, de justice communautaire, d'éducation et de logement social. Cette dépendance est mutuelle : tous ces partenaires communautaires comptent sur le GN pour obtenir des orientations stratégiques, des programmes, des fonds de fonctionnement et/ou des formations, et ce, qu'ils fonctionnent comme des comités ou des conseils bénévoles ou comme des organismes offrant des programmes par le biais d'employés rémunérés. La plupart éprouvent des difficultés à remplir leur mandat de manière efficace.

La capacité et la compétence de deux de ces entités constituent une source d'inquiétude dans le cadre de la présente vérification opérationnelle, dans la mesure où la prestation efficace de programmes clés du GN dépend des partenariats communautaires.

Le fait de procéder à un examen exhaustif des administrations scolaires de district (ASD) permettrait :

- de mieux cerner les rôles et responsabilités du ministère, des directeurs et directrices d'école et des ASD au sein des collectivités;
- de faire en sorte que le mandat des ASD cadre avec leur capacité et leur désir d'assumer la responsabilité;
- de veiller à ce que les ASD disposent des outils, des compétences et des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs rôles et responsabilités;
- de créer un modèle garantissant à chaque collectivité d'atteindre les objectifs pédagogiques ciblés.

Le fait de procéder à un examen exhaustif des organismes locaux d'habitation (OLH) permettrait :

- de renforcer la supervision par la Société d'habitation du Nunavut (SHN) et de régler les problèmes de gouvernance, de viabilité et d'efficience administrative;
- de déterminer si les membres du conseil d'administration sont capables de superviser l'OHL de la collectivité, et de pallier toute incapacité;
- de déterminer s'il serait éventuellement rentable de sous-traiter certains travaux d'entretien et d'installation des OHL en vue de soutenir l'économie locale.

3. Étudier les possibilités de mettre en œuvre certains programmes et services différemment

3.1 ÉTUDIER LES POTENTIALITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES MINISTÉRIELS PARTAGÉS

Toute fonction publique nécessite des programmes ministériels en matière de finances, de ressources humaines, de politiques, de communications, d'approvisionnement et de technologie de l'information. Ces dernières années, on a constaté une tendance croissante à regrouper les services communs ou partagés pour renforcer la responsabilisation et améliorer l'efficacité.

Le GN est une fonction publique restreinte qui a du mal à recruter et à garder un personnel professionnel et technique compétent. Certains regroupements de services communs ont déjà eu lieu dans les domaines des finances, des ressources humaines, des communications, de l'approvisionnement et de la technologie de l'information. Cependant, les organismes centraux, les ministères et les sociétés territoriales se disputent des ressources limitées dans tous les domaines où des fonctions font double emploi, par exemple la gestion de projets et la technologie de l'information.

L'examen des potentialités en matière de services partagés, outre ce qui est déjà en place, permettrait :

- de proposer des modèles de services partagés facultatifs;
- d'examiner la fonction « ressources humaines » au sein du ministère des Finances et des ministères responsables pour favoriser une mise en œuvre efficace et efficiente;
- d'étudier les potentialités de regroupement accru des services de gestion de projets et de technologie de l'information;
- d'examiner le mandat, la portée et l'envergure du ministère des Services communautaires et gouvernementaux pour ce qui est de fournir aussi bien des soutiens centralisés au GN qu'un soutien et des programmes aux municipalités;
- de renforcer le rôle du dirigeant principal de l'information pour la fonction publique consistant à orienter et à stimuler un investissement coordonné en faveur de la TI;
- de réaliser une analyse de rentabilité pour appuyer la prise de décision.

3.2 COORDONNER LA POLITIQUE ET LES COMMUNICATIONS ASSOCIÉES À DES PROGRAMMES CONNEXES

Ces 15 dernières années, les gouvernements territoriaux et provinciaux du Canada ont de plus en plus misé sur une prestation des services à guichet unique, de manière à regrouper les renseignements et les services pour permettre aux résidents de trouver facilement ce dont ils ont besoin en une seule visite, que ce soit à un guichet, en ligne ou grâce à une application unique. Il n'est pas indispensable que les programmes soient administrés par un seul ministère. En revanche, il faut absolument que les politiques et les communications associées à des programmes connexes soient coordonnées.

Les ministères et les sociétés territoriales du GN administrent, par exemple, une variété de programmes et de subventions destinés aux personnes âgées et aux aînés. Or, il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer la cohérence des politiques et la coordination de la mise en œuvre. L'examen de tous les programmes et subventions destinés aux personnes âgées et aux aînés permettrait :

- d'identifier un mécanisme (p. ex., un comité interministériel ou un ministère responsable) par l'intermédiaire duquel coordonner les politiques tout en alignant les critères d'admissibilité dans la mesure du possible;
- de confirmer quels critères d'admissibilité relèvent du GN et lesquels relèvent du gouvernement fédéral, notamment les critères d'admissibilité aux programmes liés à l'âge;
- de recenser et d'interrompre les programmes susceptibles de ne plus être pertinents ou bien utilisés;
- de donner des directives concernant la terminologie, y compris à propos de l'emploi convenable du terme « aîné »;
- d'étudier la faisabilité d'une application de type « guichet unique » conforme à la *Loi sur l'accès à l'information et à la protection de la vie privée* pour gérer plusieurs subventions;
- d'élaborer des communications coordonnées portant sur tous les programmes destinés aux personnes âgées et aux aînés.

4. Procéder à une planification stratégique et rendre compte des résultats des programmes du GN aux Nunavummiut

4.1 ÉLABORER UN PLAN D'INFRASTRUCTURE CONTINU À MOYEN TERME

Le processus de planification des immobilisations du GN prévoit « une fenêtre glissante de 20 ans... (en vue) d'avoir un aperçu des besoins futurs en matière de financement, de remplacement et de remise à neuf de l'actif, et de terres » (traduction libre). Il est prévu que le processus annuel se penche sur les cinq premières années en détail, avec un financement approuvé dans le budget d'immobilisations de l'exercice financier suivant.

En l'absence d'un plan d'infrastructure pour le Nunavut, les ministères et les sociétés territoriales se disputent les capitaux limités qui sont disponibles. Les demandes présentées au gouvernement fédéral

sont mal coordonnées et ne sont guère alignées sur une vision stratégique des priorités en matière d'investissement infrastructurel.

L'élaboration d'un plan décennal continu d'investissement dans les infrastructures du Nunavut permettrait :

- de réaliser des évaluations des besoins et des études de planification pour avoir une vision fondée sur des éléments probants des besoins du territoire et des objectifs que le GN devra atteindre pour les satisfaire;
- de faciliter l'alignement des priorités et la mise au point des demandes au gouvernement fédéral;
- d'apporter des améliorations au processus de planification des immobilisations;
- de disposer d'un point de départ pour établir un ordre de priorité et prendre des décisions quant à la répartition de l'enveloppe financière annuelle.

4.2 FIXER DES NORMES CONCERNANT L'UTILISATION D'INDICATEURS DE RENDEMENT CLÉS

Les gouvernements ont de plus en plus recours aux indicateurs de rendement pour surveiller, à l'échelle pangouvernementale, les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés dans certains domaines précis, et en rendre compte.

Dans le cadre d'une approche pangouvernementale, nous recommandons au GN de choisir quelques indicateurs de rendement clés (IRC) devant être employés dans tout le gouvernement. En choisissant quelques IRC et en fournissant les outils permettant de recueillir et d'analyser les données, le GN pourra faire état des progrès réalisés par rapport aux priorités de *Sivumut Abluqta*. Les ministères peuvent continuer de suivre les résultats escomptés de leurs propres priorités, programmes, subventions et contributions.

L'élaboration de normes et d'outils visant à mettre en place des indicateurs de rendement clés permettrait :

- d'améliorer en permanence les programmes pour obtenir les résultats prévus;
- d'échanger des renseignements sur ce qui fonctionne entre les ministères;
- de récolter collectivement les lauriers des résultats;
- d'améliorer la communication au sujet des programmes et des résultats du GN à destination des Nunavummiut.

4.3 RÉFORMER LE PLAN D'ACTIVITÉS DU GN ET LE PROCESSUS DE PLANIFICATION CONNEXE

Les ministères et les sociétés territoriales font montre d'un intérêt croissant pour la planification stratégique et le recours aux plans annuels pour orienter et communiquer leurs objectifs. Par conséquent, l'écart en termes d'alignement entre les plans d'activités et les autres plans s'est creusé. Cela laisse à penser que le format du plan d'activités du GN est obsolète et n'atteint pas pleinement son but au sein d'une fonction publique en pleine maturation.

La réforme du plan d'activités permettrait :

- de procéder, suite à la publication d'un nouveau mandat gouvernemental, à une planification stratégique avec tous les ministères et toutes les sociétés territoriales du GN, en vue de confirmer les priorités, les résultats escomptés et les contributions nécessaires pour y parvenir;
- de disposer d'un plan d'activités plus stratégique indiquant non seulement quels résultats les ressources ministérielles permettraient d'obtenir, mais aussi comment ces ressources seraient réparties entre les programmes;
- de doter le plan d'activités d'une représentation plus fidèle des programmes du GN, qui ferait le lien entre les programmes et les organismes qui les mettent en œuvre;

- de présenter les résultats escomptés et les indicateurs de progrès connexes à l'échelle pangouvernementale;
- de rendre compte des progrès par rapport aux résultats escomptés à l'échelle pangouvernementale;
- de disposer d'un plan d'activités qui serait plus facile à mettre à jour dans la mesure où les priorités seraient rajustées en fonction de l'évolution des besoins.

5. Renforcer la capacité stratégique de respecter les engagements et les obligations

5.1 VEILLER À DISPOSER DE LA CAPACITÉ DE METTRE EN ŒUVRE LES ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES

Les ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG), tout particulièrement l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, occupent un rôle central dans la gouvernance du Nunavut. Les obligations en vertu de ces ententes touchent tous les ministères et organismes du GN, ce qui crée le besoin de mettre en place une supervision et une coordination solides et centralisées dans la mesure où tous les organes du GN doivent travailler à la fois de manière autonome et collective pour atteindre les objectifs des ERTG, et ce, en partenariat avec les organismes inuits et les autres groupes autochtones du Nunavut, sans oublier le gouvernement fédéral.

Le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales (EAI) joue un rôle prépondérant en collaborant avec les ministères pour s'assurer qu'ils ont conscience de leurs obligations en vertu des ERTG. En plus de coordonner les plans ministériels d'embauchage des Inuits et de formation préalable à l'embauche, il incombe à EAI de planifier et d'offrir les soutiens spécifiques liés à l'embauchage des Inuits au sein du gouvernement, prévus dans l'accord « Moving Forward in Nunavut » récemment signé. Le ministère supervise également le travail collaboratif du GN dans le cadre de l'analyse de la population active inuite du Nunavut.

Nous recommandons au GN :

- de confirmer que les mécanismes mis en place pour établir un dialogue et une collaboration avec les organismes inuits et le gouvernement du Canada sont efficaces, efficients et fonctionnent de la manière prévue;
- d'examiner l'état des relations du GN avec les organismes inuits du Nunavut, en prêtant une attention particulière au double emploi éventuel concernant les mandats, les programmes et la clientèle;
- de prendre en considération toutes les occasions de transférer des programmes du GN vers les organismes inuits, de les mettre en œuvre conjointement ou de les interrompre pour cause de double emploi;
- de veiller à ce que tous les ministères et tous les organismes publics comprennent leurs obligations aux termes des ERTG;
- de s'assurer que la sous-ministre adjointe d'EAI bénéficie de l'aide appropriée de hauts fonctionnaires pour assurer la supervision et la coordination de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, tout en assurant par ailleurs la prestation des nouveaux programmes et services ainsi que des programmes et services continus.

5.2 EXAMINER LA CAPACITÉ D'EAI D'ÉLABORER DES POLITIQUES FAVORISANT LA MATURATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La qualité des présentations ministérielles au Cabinet est inégale et la coordination des politiques entre les ministères est souvent limitée. Bien que la Division de la politique et de la planification d'EAI examine tous les projets de présentation, elle ne dispose pas de la capacité de fournir l'analyse et les conseils stratégiques détaillés qui permettraient d'améliorer la qualité des dossiers de décision et autres présentations soumis au Cabinet.

Le renforcement de la capacité de coordonner les politiques appuierait le travail du Cabinet et du premier ministre, et permettrait de réaliser les priorités du gouvernement :

- en améliorant la qualité des demandes de décision et des conseils adressés au Cabinet;
- en proposant aux ministères responsables et aux sociétés territoriales des conseils et un soutien stratégiques pour ce qui est de porter certaines questions à l'attention du Cabinet;
- en coordonnant plus activement l'élaboration des politiques entre les ministères;
- en renforçant la capacité d'élaboration des politiques dans l'ensemble du GN;
- en dotant le Comité des sous-ministres et ses sous-comités du soutien actif d'un secrétariat.

Le renforcement de la capacité de coordonner les politiques permettrait de disposer d'un processus de planification des activités plus mûre et plus stratégique en libérant des ressources pour :

- proposer aux ministères et aux sociétés territoriales un soutien et des conseils pour élaborer leurs plans d'activités afin d'en améliorer la qualité et la cohérence;
- suivre les indicateurs de progrès et produire des rapports connexes à l'échelle pangouvernementale.

5.3 ACTUALISER LE MANDAT DES SOUS-COMITÉS DU CSM

Le mandat des sous-comités du Comité des sous-ministres (CSM) a été établi en 2010. Le rôle assigné à ces comités va du conseil au travail actif; dans tous les cas, il a évolué au fil du temps. La portée du travail des sous-comités est énoncée sommairement; lorsqu'une orientation spécifique est donnée, elle n'est pas nécessairement axée sur des questions courantes ou des approches actuelles de ces questions. Les rôles, les responsabilités et les liens des groupes de travail avec les comités ne sont pas bien définis. Certains groupes de travail ont été créés ou supprimés depuis la formulation du mandat. Le lien entre le Comité des responsables des politiques et le Comité des sous-ministres adjoints nouvellement formé, de même que leur lien avec les autres comités, n'est pas clair.

Tous les sous-comités du CSM restent pertinents et actifs, les priorités de *Sivumut Abluqta* ayant été alignées sur eux. Pourtant, il n'a pas été clairement établi si ces comités avaient ou devraient avoir un rôle à jouer dans la supervision de la mise en œuvre des ententes sur des revendications territoriales au Nunavut.

L'actualisation du mandat des sous-comités du CSM permettrait :

- de confirmer la désignation d'une seule présidente ou d'un seul président pour chaque comité;
- d'utiliser de façon optimale les administrateurs généraux de chaque comité;
- de veiller à ce que la portée du travail de chaque comité soit claire et énoncée de façon à être durablement pertinente plutôt que spécifiquement liée à un mandat ou une question d'actualité;
- d'établir des attentes claires vis-à-vis du secrétariat du comité, notamment en ce qui concerne les flux d'information à destination et en provenance des comités, et entre eux;
- de définir des rôles, responsabilités, liens et processus clairs à l'égard de tous les autres comités et groupes de travail qui rendent des comptes ou travaillent aux côtés des sous-comités du CSM.

5.4 FAVORISER L'AMÉLIORATION PERMANENTE

La vérification opérationnelle est un processus nouveau pour le GN; c'est la première fois que le gouvernement examine l'intégralité de ses programmes. Notre rapport sur la première phase de la vérification opérationnelle formule de nombreuses observations quant à ce qui ne fonctionne pas aussi bien que cela le devrait. Il en irait probablement de même dans n'importe quelle autre fonction publique.

La focalisation sur les résultats plutôt que sur la mise en œuvre d'activités spécifiques reviendra à mettre l'accent sur l'obligation d'obtenir des résultats dans l'intérêt des Nunavummiut. De surcroît, cela permettra aux cadres d'ajuster en permanence la mission de leurs équipes pour répondre aux priorités du gouvernement.

Nous invitons les organismes centraux, les ministères et les sociétés territoriales à considérer ces observations non pas comme des critiques, mais comme des occasions de procéder à des améliorations.

En outre, ces observations ne constituent pas une liste complète et exhaustive, mais représentent plutôt le point de départ d'une réflexion permettant de déterminer comment satisfaire de façon optimale les besoins des Nunavummiut.