



## **Affaires autochtones et Développement du Nord Canada**

### **Rapport de vérification interne**

### **Vérification des programmes d'éducation postsecondaire**

**Préparé par la**

**Direction générale des services de vérification et  
d'assurance**

**Projet n : 14-13**

**février 2015**

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ .....	1
1. CONTEXTE.....	6
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION.....	9
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE.....	10
4. CONCLUSION.....	11
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....	12
5.1 <i>Gestion et prestation du PAENP et du PPECU</i> .....	12
5.2 <i>Restructuration du PPP</i> .....	20
5.3 <i>Suivi des recommandations formulées dans le cadre de vérifications et d'évaluations précédentes</i> .....	25
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION .....	28
ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....	31
ANNEXE B – RECOMMANDATIONS DES VÉRIFICATIONS ANTÉRIEURES.....	32
ANNEXE C – RÉGLEMENTATION, POLITIQUES ET DIRECTIVES PERTINENTES .....	37

## ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
BVG	Bureau du vérificateur général du Canada
CNS	Comité national de sélection
DGE	Direction générale de l'éducation
DGR	Directeur général régional
EDSC	Emploi et Développement social Canada
EP	Éducation postsecondaire
ICD	Instrument de collecte de données
LDNP	Lignes directrices nationales des programmes
PAENP	Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
PPECU	Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université
PEP	Programmes d'éducation postsecondaire
PPP	Programme de partenariats postsecondaires
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
RPP	Rapport sur les plans et les priorités
SGR	Stratégie de gestion du rendement
SIE	Système d'information sur l'éducation
SPPEDS	Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social
SRAE	Solution pour la production de rapports et l'analyse de données en éducation

# RÉSUMÉ

## **Contexte**

La vérification des programmes d'éducation postsecondaire (PEP) fait partie du Plan de vérification axé sur le risque de 2014-2015 à 2016-2017 d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), que le sous-ministre a approuvé le 6 février 2014. Cette vérification constitue une priorité ministérielle, car les PEP sont très importants pour les Premières nations et le Ministère du fait qu'ils favorisent le développement des capacités et l'autosuffisance. Les programmes ont également une importance relative considérable. Cependant, les vérifications réalisées en 2009 et en 2011 ont permis de relever des problèmes systémiques attribuables aux faits que les fonds ne sont pas intégralement dépensés ou ne sont pas utilisés pour les fins prévues.

L'objectif principal des PEP d'AADNC est d'aider les étudiants inuits et des Premières nations admissibles à faire et à réussir des études postsecondaires. En 2013-2014, AADNC a versé environ 342 millions de dollars à des bénéficiaires des fonds affectés aux études postsecondaires. 5.8 millions de cette somme ont été versés à Indspire, un organisme national sans but lucratif qui offre des bourses d'études et d'autres mesures de soutien pour l'éducation des jeunes Autochtones. Les 336.2 millions de dollars restants ont été versés dans le cadre de deux volets de programmes gérés et coordonnés à l'échelle nationale par la Direction générale de l'éducation (DGE) du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS), et offerts à l'échelle régionale. Voici la description des deux volets.

### **Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université**

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada appuie les étudiants inuits et des Premières nations admissibles à l'éducation postsecondaire (EP) dans le cadre du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) et du Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU). Les objectifs de ces programmes sont énumérés ci-après.

- Le PAENP vise à améliorer l'aptitude à l'emploi des étudiants inuits et des Premières nations admissibles en leur fournissant le soutien nécessaire qui leur donnera accès à des possibilités d'éducation et de développement des compétences au niveau postsecondaire.
- Le PPECU vise à appuyer financièrement les étudiants inuits et des Premières nations admissibles qui prennent part aux programmes préparatoires à l'entrée au collège et à l'université offerts dans les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada, et à leur permettre d'atteindre le niveau académique requis pour être admis aux programmes menant à l'obtention d'un grade ou d'un diplôme.

Ces deux programmes sont les principales composantes des PEP du Ministère. En 2013-2014, les dépenses de ces programmes s'établissaient environ à 314 million de dollars, ce qui correspond environ à 93 % de l'ensemble des fonds disponibles affectés à l'EP.

L'administration centrale (AC) d'AADNC verse les fonds aux bureaux régionaux, qui les versent ensuite à des organismes des Premières nations, tels les conseils de bande, les conseils tribaux ou les organisations représentatives. Des organismes autochtones désignés ou certains bureaux régionaux d'AADNC financent les étudiants inuits admissibles. Ils versent ensuite les fonds aux étudiants admissibles dans leurs collectivités respectives. De ce fait, la capacité du Ministère d'influer sur les méthodes d'affectation des fonds aux étudiants est limitée; aussi, il lui est difficile d'influer directement sur les résultats des programmes.

### **Programme de partenariats postsecondaires**

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada soutient directement les établissements d'enseignement postsecondaire au moyen du Programme de partenariats postsecondaires (PPP). L'objectif du PPP est d'aider ces établissements à concevoir et à offrir des cours de niveau collégial et universitaire qui répondent aux besoins en éducation des étudiants inuits et des Premières nations. Le programme devrait améliorer la disponibilité des cours et des programmes postsecondaires qui ciblent les étudiants inuits et des Premières nations dans des domaines en forte demande sur le marché du travail local, régional ou national, ainsi que dans les domaines de la gouvernance autochtone et du développement des entreprises.

Les dépenses prévues en 2014-2015 pour le PPP s'établissent environ à 22 millions de dollars, et sept millions de cette somme sont affectés au soutien des activités de l'Université des Premières nations du Canada qui est située à Regina, en Saskatchewan. Les 15 millions de dollars restants sont affectés à des projets approuvés d'établissements d'enseignement postsecondaire admissibles après le processus de réception et d'examen des propositions. En 2014-2015, un total de 87 projets de 35 établissements d'enseignement postsecondaire a été approuvé.

### ***Objectif et portée de la vérification***

L'objectif général de la présente vérification consistait à évaluer, d'une part, l'adéquation et l'efficacité du cadre de contrôle de la gestion des PEP du Ministère, notamment en ce qui concerne les récentes initiatives en matière de réforme et des contrôles en place visant à assurer le respect des autorisations applicables et des cadres stratégiques.

Pour atteindre l'objectif de la vérification, trois éléments principaux ont été évalués :

- **Mise en œuvre des programmes** – y compris s'assurer que la prestation des programmes respecte les autorisations et modalités des programmes et est exécutée de façon à supporter les objectifs généraux. Cela comprend notamment le respect des lignes directrices nationales, les affectations de fonds, les méthodes de financement, la

surveillance et l'établissement de rapports, ainsi que le soutien aux programmes visant à aider les bénéficiaires de fonds relativement à la prestation des programmes.

- **Initiatives récentes en matière de réforme** – notamment les récents changements apportés au PPP, plus particulièrement la centralisation de l'examen et de la sélection des propositions de financement entre les mains d'un Comité national de sélection (CNS); y compris les changements récents apportés aux processus de collecte de données du PAENP et du PPECU et à l'utilisation du Système d'information sur l'éducation (SIE) lors de la saisie des données.
- **Suivi des recommandations des vérifications et évaluations antérieures** – y compris les recommandations contenues dans la vérification des PEP de 2009, l'évaluation sommative des PEP de 2012, en ce qui concerne les objectifs et la portée de la présente vérification, et la vérification des programmes pour les Premières nations dans les réserves du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) de 2011, en ce qui concerne les PEP. La vérification a mis l'accent sur les observations et recommandations qui demeurent pertinentes en 2014-2015.

La vérification a porté sur les opérations réalisées entre le 1<sup>er</sup> avril 2013 et le 31 mars 2014, et les changements ou initiatives de réforme dont il a été tenu compte sont ceux qui sont survenus avant le déroulement de la vérification (octobre à décembre 2014). La vérification a comporté des visites sur place aux bureaux régionaux du Yukon, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario.

### ***Énoncé de conformité***

La présente vérification est conforme aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

### ***Conclusion***

La vérification a permis de constater que la gestion des programmes s'est améliorée, depuis la vérification de 2009, au chapitre de la mise à jour de la stratégie de mesure du rendement et du renforcement des lignes directrices nationales (LDNP) pour le PAENP et le PPECU. Toutefois, des améliorations sont toujours requises dans les domaines de la surveillance des bénéficiaires, de l'établissement de rapports sur les programmes, de l'approche en matière d'affectation de fonds, de la gestion des risques et de la planification des ressources.

Il existe également un manque de précision quant aux objectifs et aux résultats du PPP et à la mesure dans laquelle ces derniers sont conformes aux objectifs généraux du Ministère. En outre, bien que les changements récents apportés au PPP se soient traduits par un processus d'examen des propositions plus rigoureux et transparent, les efforts et les ressources requis ne semblent pas adaptés à l'importance relative du programme et au risque qu'il pose.

## **Recommandations**

L'équipe de vérification a relevé des possibilités d'amélioration des pratiques et des processus de contrôle de gestion en place. Elle a donc formulé les cinq recommandations suivantes.

1. Le sous-ministre adjoint (SMA), Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS), doit examiner si les méthodes d'affectation du financement pour l'éducation postsecondaire sont adéquates dans l'ensemble des régions, de manière à assurer un accès équitable et, dans la mesure du possible, favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de financement avec les besoins. À la lumière des résultats de cet examen et des objectifs généraux du programme, le SMA doit élaborer des directives nationales pour soutenir l'uniformité des méthodes d'affectation de fonds utilisées par les régions et permettre des différences régionales, si la situation le justifie.
2. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit élaborer une stratégie et un plan officiels précis pour savoir de quelle façon et à quel moment les capacités d'établissement de rapports du SIE seront mises à profit pour soutenir la gestion et le contrôle efficaces des PEP (c.-à-d. nature, fréquence et destinataires des rapports, etc.) ainsi que de quelle façon la formation soutiendra l'amélioration de la précision et de l'uniformité en matière de collecte de données.
3. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit établir un plan et un échéancier de mise en œuvre pour appliquer le nouveau cadre de conformité du SPPEDS pour l'éducation postsecondaire. Entre-temps, il doit élaborer une approche axée sur le risque en matière de surveillance qui prévoit l'établissement et le maintien d'une norme minimale de surveillance et de suivi de la conformité dans toutes les régions.
4. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit préciser et confirmer les objectifs du PPP quant à leur priorité et leur harmonisation avec les priorités générales du Ministère. Par la suite, les responsables des programmes doivent :
  - élaborer des indicateurs de rendement pertinents et les harmoniser avec l'instrument de collecte de données (ICD) des programmes;
  - relever et mettre en œuvre des moyens d'améliorer le processus d'examen des propositions pour s'assurer que les ressources et les efforts correspondent à l'importance relative et au degré de risque des programmes.
5. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit renforcer les principaux éléments de contrôle afin d'appuyer la gouvernance générale des PEP. Plus particulièrement, il est recommandé ce qui suit :

- l'évaluation par la Direction générale de l'éducation des risques propres aux PEP, à partir desquels serait mis en œuvre des mesures de contrôle fondées sur le risque pour atténuer les risques relevés;
- l'élaboration d'un plan de ressourcement pour l'harmonisation du niveau de ressources requis avec les besoins opérationnels liés aux activités de prestation et de surveillance des programmes.

### ***Réponse de la direction***

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

# 1. CONTEXTE

La vérification des programmes d'éducation postsecondaire (PEP) fait partie du Plan de vérification axé sur le risque de 2014-2015 à 2016-2017 d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), approuvé par le sous-ministre le 6 février 2014. Cette vérification constitue une priorité ministérielle, car les PEP sont très importants pour les Premières nations et le Ministère du fait qu'ils favorisent le développement des capacités et l'autosuffisance. Les programmes ont également une importance relative considérable. Cependant, les vérifications réalisées en 2009 et en 2011 ont permis de relever des problèmes systémiques attribuables aux faits que les fonds ne sont pas intégralement dépensés ou ne sont pas utilisés pour les fins prévues.

Depuis le début des années 1960, AADNC sollicite de plus en plus d'autorisations politiques en vue d'appuyer des activités d'amélioration des conditions socioéconomiques et de la qualité de vie générale des Autochtones du Canada. Ces activités comprennent généralement le soutien de l'accès des Inuits et des Premières nations aux PEP et de leur participation à ceux-ci, et le soutien de l'intégration d'un contenu approprié sur le plan de la culture des Inuits et des Premières nations dans l'environnement de l'EP.

La participation d'AADNC à l'EP repose sur une politique sociale et n'est pas imposée en raison de mesures législatives. Malgré cela, certaines Premières nations estiment que l'EP fait partie du continuum plus vaste du soutien à l'éducation et, par conséquent, qu'elle est un droit issu de traités. Ces différences fondamentales quant à l'interprétation et aux attentes ont créé des difficultés pour le Ministère sur le plan de la gestion stratégique efficace des PEP.

L'objectif principal des PEP d'AADNC est d'aider les étudiants inuits et des Premières nations admissibles à faire et à réussir des études postsecondaires. En 2013-2014, AADNC a versé environ 342 millions de dollars à des bénéficiaires des fonds affectés aux études postsecondaire. 5.8 millions de cette somme ont été versés à Indspire, un organisme national sans but lucratif qui offre des bourses d'études et d'autres mesures de soutien pour l'éducation des jeunes Autochtones. Les 336.2 de dollars restants ont été versés dans le cadre de deux volets de programmes :

- Le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) et le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU);
- Le Programme de partenariats postsecondaires (PPP).

Les programmes sont gérés et coordonnés à l'échelle nationale par la direction générale de l'Éducation (DGE) du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS), et offerts à l'échelle régionale. Au cours des dernières années, le déploiement d'une attention, de ressources et d'efforts importants s'est imposé pour un certain nombre de priorités ministérielles liées aux programmes d'éducation et sociaux. Récemment, la DGE a concentré la majorité de ses efforts et de ses ressources sur la réforme de l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, laquelle réforme est dotée d'un budget de 1,4 milliard de dollars. Dans le même ordre d'idées, les bureaux régionaux ont concentré la

majorité de leurs ressources dans les domaines de la surveillance et de la conformité sur d'importants programmes législatifs, tel le Programme d'aide au revenu.

Les PEP du Ministère sont traités plus en détail dans les sous-sections suivantes.

### **1.1 Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université**

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada appuie les étudiants inuits et des Premières nations admissibles à l'EP dans le cadre du PAENP et du PPECU. Les objectifs de ces programmes sont énumérés ci-après.

- Le PAENP vise à améliorer l'aptitude à l'emploi des étudiants inuits et des Premières nations admissibles en leur fournissant le soutien nécessaire qui leur donnera accès à des possibilités d'éducation et de développement des compétences au niveau postsecondaire.
- Le PPECU vise à appuyer financièrement les étudiants inuits et des Premières nations admissibles qui prennent part aux programmes préparatoires à l'entrée au collège et à l'université offerts dans les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada, et à leur permettre d'atteindre le niveau académique requis pour être admis aux programmes menant à l'obtention d'un grade ou d'un diplôme.

Ces deux programmes sont les principales composantes des PEP du Ministère. En 2013-2014, les dépenses de ces programmes s'établissaient environ à 314 millions de dollars sur un total de 336.2 affectés à tous les PEP, ce qui correspond environ à 93 % de l'ensemble des fonds disponibles affectés à l'EP.

Ces programmes sont en place depuis longtemps, leur création remontant au début des années 1970. Au début des années 1990, l'administration des fonds du PAENP et du PPECU a été transférée aux Premières nations et à d'autres organismes autochtones. L'administration centrale (AC) d'AADNC verse les fonds aux bureaux régionaux, qui les versent ensuite à des organismes des Premières nations, tels les conseils de bande, les conseils tribaux ou les organisations représentatives. Les organismes des Premières nations versent ensuite les fonds aux étudiants admissibles dans leurs collectivités respectives. Les étudiants inuits ne bénéficiant pas d'un financement de l'EP de leur gouvernement territorial respectif, quant à eux, peuvent accéder à ces fonds directement auprès d'un bureau régional d'AADNC ou d'organismes autochtones désignés régionaux.

Les attentes des bénéficiaires sont présentées dans les ententes de financement et les lignes directrices nationales des programmes (LDNP) pour le PAENP et le PPECU. Plus précisément, les bénéficiaires devraient établir des lignes directrices locales (LDL) accessibles au public qui cadrent avec les exigences des LDNP et comprennent des critères de sélection prioritaires pour les décisions en matière de financement et une procédure d'appel. Les bénéficiaires doivent également produire un rapport annuel à l'aide de l'ICD fourni par le Ministère, lequel instrument donne des précisions sur les étudiants financés. Même si les exigences des programmes sont officiellement définies, la capacité du Ministère d'influer sur les méthodes d'affectation des

fonds aux étudiants est limitée; aussi, il lui est difficile d'influer directement sur les résultats des programmes.

L'étudiant admissible au PAENP ou au PPECU est celui qui a été accepté dans un établissement d'enseignement postsecondaire reconnu par une province ou un territoire. Il s'agit : 1) d'un membre d'une Première nation signataire d'un traité ou d'un Indien inscrit qui a résidé au Canada pendant douze mois consécutifs; ou 2) d'un Inuit qui a résidé au Canada pendant douze mois consécutifs, mais qui réside à l'extérieur de son territoire et n'est plus admissible au financement accordé par celui-ci.

Parmi les dépenses admissibles dans le cadre du PAENP et du PPECU, mentionnons les droits de scolarité, les frais d'examen, les coûts des livres, les frais de subsistance, les frais de déplacement (c.-à-d. au plus deux voyages par année scolaire), les frais liés aux services de tutorat et d'orientation, les bourses ou les incitatifs. Les Premières nations peuvent également dépenser au plus 10 % des fonds du PAENP et du PPECU qu'elles ont reçus aux fins d'administration.

Même si la majorité des fonds du PAENP et du PPECU est versée aux Premières nations sous forme de contributions, le Ministère verse également directement aux étudiants environ un million de dollars tous les ans, sous forme de subventions. Ces étudiants doivent être membres de Premières nations qui ont conclu une entente avec leur bureau régional respectif pour l'administration des programmes en leur nom, ou être des Inuits qui vivent en Saskatchewan ou en Alberta et ont résidé à l'extérieur du Nunavut ou des Territoires du Nord-Ouest pendant douze mois consécutifs (et qui, par conséquent, ne sont pas admissibles aux fonds affectés à l'EP accordés à leur gouvernement territorial). Dans d'autres régions d'AADNC, ces étudiants inuits reçoivent des fonds affectés à l'EP par l'entremise d'organismes autochtones désignés, qui offrent le service au moyen d'une entente de contribution conclue avec AADNC.

## **1.2 Programme de partenariats postsecondaires**

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada soutient directement les établissements d'enseignement postsecondaire au moyen du PPP. L'objectif du PPP est d'aider ces établissements à concevoir et à offrir des cours de niveau collégial et universitaire qui répondent aux besoins en éducation des étudiants inuits et des Premières nations. Le programme devrait améliorer la disponibilité des cours et des programmes postsecondaires qui ciblent les étudiants inuits et des Premières nations dans des domaines en forte demande sur le marché du travail local, régional ou national, ainsi que dans les domaines de la gouvernance autochtone et du développement des entreprises.

Les dépenses prévues en 2014-2015 pour le PPP s'établissent environ à 22 millions de dollars, et sept millions de cette somme sont affectés au soutien des activités de l'Université des Premières nations du Canada qui est située à Regina, en Saskatchewan. Les 15 millions de dollars restants sont affectés à des projets approuvés d'établissements d'enseignement postsecondaire admissibles après le processus de réception et d'examen des propositions. En

2014-2015, un total de 87 projets de 35 établissements d'enseignement postsecondaire a été approuvé.

Dans les dernières années, la DGE a apporté des changements importants au programme. Le PPP remplace le Programme d'aide aux étudiants indiens depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014. Le nouveau programme met davantage l'accent sur les besoins du marché du travail et l'emploi des jeunes Autochtones. En outre, des changements ont été apportés au processus d'examen des propositions en 2013-2014; un CNS et des critères d'évaluation ont été intégrés au processus afin d'en accroître la transparence et la rigueur.

Les fonds du PPP sont versés aux bénéficiaires au moyen d'ententes de contribution fixes d'un an. Les bénéficiaires admissibles à ces fonds sont des établissements d'enseignement postsecondaire du Canada qui sont reconnus par une province ou un territoire et décernent des diplômes ou des certificats. Les autres organismes d'éducation postsecondaires qui sont affiliés à ces établissements ou ont conclu un partenariat officiel avec ceux-ci sont également admissibles.

Le PPP octroie des fonds pour les projets qui comprennent les activités suivantes :

- offrir un programme d'études;
- appuyer les cours existants du PPECU;
- convertir les cours existants pour les offrir en ligne et à distance;
- offrir un cours individuel;
- concevoir de nouveaux cours et de nouveaux programmes.

Les dépenses admissibles dans le cadre du PPP comprennent les coûts des salaires, des avantages sociaux et du matériel didactique ainsi que les coûts liés à la numérisation du matériel didactique, à l'impression, à la publication ainsi qu'à la location d'équipement. Les bénéficiaires peuvent également dépenser au plus 10 % des fonds du PPP qu'ils ont reçus aux fins d'administration.

## 2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

### 2.1 Objectif de la vérification

L'objectif général de la présente vérification consistait à évaluer, d'une part, l'adéquation et l'efficacité du cadre de contrôle de la gestion des PEP du Ministère, en ce qui concerne les récentes initiatives en matière de réforme, et, d'autre part, les contrôles en place visant à assurer le respect des autorisations applicables et des cadres stratégiques.

### 2.2 Portée de la vérification

Pour atteindre l'objectif de la vérification, trois éléments principaux ont été évalués :

- **Mise en œuvre des programmes** – y compris s'assurer que la prestation des programmes respecte les autorisations et modalités des programmes et est exécutée de façon à supporter les objectifs généraux. Cela comprend notamment le respect des lignes directrices nationales, les affectations de fonds, les méthodes de financement, la

surveillance et l'établissement de rapports, ainsi que le soutien aux programmes visant à aider les bénéficiaires de fonds relativement à la prestation des programmes.

- **Initiatives récentes en matière de réforme** – notamment les récents changements apportés au PPP, plus particulièrement la centralisation de l'examen et de la sélection des propositions de financement entre les mains d'un CNS; y compris les changements récents apportés aux processus de collecte de données du PAENP et du PPECU et à l'utilisation du SIE lors de la saisie des données.
- **Suivi des recommandations des vérifications et évaluations antérieures** – y compris les recommandations contenues dans la vérification des PEP de 2009, l'évaluation sommative des PEP de 2012, en ce qui concerne les objectifs et la portée de la présente vérification, et la vérification des programmes pour les Premières nations dans les réserves du BVG de 2011, en ce qui concerne les PEP. La vérification a mis l'accent sur les observations et recommandations qui demeurent pertinentes en 2014-2015.

Les tests réalisés ont porté sur les opérations réalisées entre le 1<sup>er</sup> avril 2013 et le 31 mars 2014, et les changements ou initiatives de réforme dont il a été tenu compte sont ceux qui sont survenus avant le déroulement de la vérification (octobre à décembre 2014). La vérification a comporté des visites sur place aux bureaux régionaux du Yukon, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario.

### 3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été menée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* et aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*. L'équipe de vérification a examiné suffisamment d'éléments probants pertinents pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de la conclusion de la vérification.

La phase de planification de la vérification a comporté diverses procédures, notamment un examen de la documentation préliminaire et des entrevues avec des gestionnaires. À la lumière des renseignements recueillis, une évaluation des risques a été réalisée pour déterminer la portée de la vérification et élaborer des critères de vérification. Ces derniers sont présentés à l'annexe A.

Un programme de vérification détaillé, y compris une stratégie de collecte d'éléments de preuve, a été élaboré en fonction des critères de vérification, permettant ainsi d'orienter les activités pendant la phase d'exécution. Les activités de vérification qui ont été réalisées comprennent les suivantes :

- entrevues avec des fonctionnaires clés de l'AC, de la DGE du SPPEDS ainsi que de la Direction de la gestion des ressources et de la Direction des services financiers du Secteur du dirigeant principal des finances;
- entrevues avec des fonctionnaires clés dans les régions visitées;
- examen de la documentation pertinente liée à la gestion et à la prestation du PAENP, du PPECU et du PPP;

- examen et analyse d'ententes de financement, d'ICD et d'états financiers vérifiés d'un échantillon de bénéficiaires du PAENP et du PPECU et des tests sur des registres de bénéficiaires en fonction des exigences des programmes, pour le même échantillon de 45 ententes de contribution provenant de quatre régions;
- vérification des dossiers de contribution du PAENP et du PPECU en fonction des LDNP, pour un échantillon de huit subventions provenant de deux régions
- examen et analyse de propositions, d'évaluations de notation complétées et d'ententes de financement (le cas échéant), pour un échantillon de postulants au PPP approuvés et rejetés;
- revue des processus liés à la surveillance des bénéficiaires, à l'établissement d'ententes de financement et aux méthodes d'affectation de fonds utilisés dans les régions visitées;
- participation à une démonstration de la fonctionnalité du SIE par des fonctionnaires de la DGE.

Dans le cadre de l'approche et de la méthodologie choisies, quatre régions ont été sélectionnées pour une visite sur place. Parmi les facteurs de sélection des bureaux régionaux, mentionnons la prestation du PAENP, du PPECU et du PPP, la valeur des montants reçus pour les PEP, la valeur des montants du PAENP et du PPECU fournis à titre de subventions et le nombre de propositions reçues dans le cadre du PPP pendant la période d'admission 2014-2015. Compte tenu de ces facteurs, les bureaux régionaux du Yukon, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario ont été sélectionnés pour une visite sur place.

À l'aide des renseignements recueillis lors des activités de vérification, des observations et des conclusions ont été élaborées en fonction des critères de vérification. Ces observations et conclusions sont exposées dans le présent rapport.

## **4. CONCLUSION**

La vérification a permis de constater que la gestion des programmes s'est améliorée, depuis la vérification de 2009, au chapitre de la mise à jour de la stratégie de mesure du rendement et du renforcement des LDNP pour le PAENP et le PPECU. Toutefois, des améliorations sont toujours requises dans les domaines de la surveillance des bénéficiaires, de l'établissement de rapports sur les programmes, de l'approche en matière d'affectation de fonds, de la gestion des risques et de la planification des ressources.

Il existe également un manque de précision quant aux objectifs et aux résultats du PPP et à la mesure dans laquelle ces derniers sont conformes aux objectifs généraux du Ministère. En outre, bien que les changements récents apportés au PPP se soient traduits par un processus d'examen des propositions plus rigoureux et transparent, les efforts et les ressources requis ne semblent pas adaptés à l'importance relative du programme et au risque qu'il pose.

## 5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Chacun des critères de vérification, tels qu'ils sont décrits à l'annexe A, ont été examinés durant la vérification d'après les données probantes recueillies dans le cadre de l'examen de la documentation, des entrevues et de l'analyse. Pour chaque écart relevé entre un critère de vérification et la pratique observée, une évaluation du risque lié à cet écart a été menée et utilisée afin d'élaborer la conclusion et les recommandations correspondantes pour atténuer ce risque.

La présente section s'articule autour des trois secteurs thématiques suivants, lesquels sont associés à la portée et à l'objectif de la vérification :

- i. Gestion et prestation du PAENP et du PPECU
- ii. Restructuration du PPP
- iii. Suivi des recommandations formulées dans le cadre de vérifications et d'évaluations précédentes

### 5.1 *Gestion et prestation du PAENP et du PPECU*

Bien que les pouvoirs et les responsabilités entourant la gestion du processus de distribution des fonds offerts par contribution par le PAENP et le PPECU aux étudiants admissibles reviennent aux bénéficiaires, le Ministère est responsable de s'assurer que la gestion et la prestation de ces programmes sont conformes à toutes les attentes et les exigences qui s'appliquent. À cette fin, le Ministère a mis sur pied un ensemble de piliers du programme, qui vont de l'élaboration d'ententes de financement efficaces à des stratégies de mesure du rendement en passant par la surveillance de la conformité. Quant aux bureaux régionaux, responsables de remettre les fonds des programmes aux bénéficiaires pour le compte du Ministère, ils contribuent largement à s'assurer que les exigences du PAENP et du PPECU sont satisfaites et que leurs objectifs sont atteints. Comme c'est le cas pour d'autres programmes ministériels, les bureaux régionaux sont autorisés à faire preuve de flexibilité dans l'administration et la prestation des programmes, à condition qu'ils respectent les lignes directrices ou les exigences nationales qui s'appliquent et qu'ils appuient par ailleurs l'atteinte des objectifs des programmes.

#### 5.1.1 *Politiques, procédures et outils*

Comme pour tous les programmes d'AADNC, il était attendu que les responsables des programmes et les responsables régionaux aient élaboré et mis sur pied un ensemble de processus, de procédures et d'outils connexes destinés à promouvoir les objectifs des programmes et à surveiller leur satisfaction ainsi qu'à s'assurer du respect des exigences. Ces ressources devraient refléter les attentes du Ministère pour la gestion et le contrôle des programmes ainsi que le contexte et le profil de risque du PAENP et du PPECU. Au minimum, il était attendu que la vérification confirme l'existence d'ententes de financement, de cadres de mesure du rendement et des dispositifs de suivi et de conformité efficaces et bien conçus ainsi que de lignes directrices, d'outils et de formation de base pour soutenir les bureaux régionaux et les bénéficiaires des programmes dans leur rôle respectif. Les paragraphes qui suivent

traitent des résultats de la vérification eu égard aux politiques, aux programmes et aux outils du PAENP et du PPECU. Les capacités et les pratiques en matière de surveillance seront quant à elles abordées à la section 5.1.4.

Les procédures de la vérification ont conclu que les ententes de financement et les lignes directrices nationales des programmes sont des éléments structuraux clés pour atteindre les objectifs du PAENP et du PPECU. L'examen d'un échantillon d'ententes a révélé que ces dernières reflètent fidèlement les modèles standards d'AADNC. Bien que, comme il a été mentionné à la section 1, le Ministère ait une capacité limitée à influencer la manière dont les fonds sont distribués aux étudiants, la vérification a confirmé que les ententes comprennent des modalités qui promeuvent l'utilisation des fonds aux fins prévues. Voici quelques-unes des observations relevées dans le cadre de la vérification à l'égard de ces modalités :

- Toutes les ententes de financement contiennent une clause qui impose au bénéficiaire de se conformer aux modalités des programmes, telles qu'elles sont établies dans les LDNP (voir ci-après pour de plus amples renseignements).
- Contrairement aux *ententes de financement global*, les bénéficiaires qui souscrivent à une *entente de financement fixe* ne sont pas autorisés à transférer des fonds des programmes d'EP en dehors du PAENP et du PPECU sans un plan des fonds inutilisés. À l'échéance de l'entente, tous les surplus pourront être demandés au bénéficiaire. Ces modalités visent à encourager une utilisation des fonds aux fins prévues.

Comme il est mentionné précédemment, toutes les ententes de financement incluent une exigence selon laquelle les bénéficiaires doivent se conformer aux modalités décrites dans les LDNP. Ces dernières ont été mises au point par les responsables des programmes pour articuler toutes les attentes formulées envers les bénéficiaires, y compris pour l'établissement de rapports liés au PAENP et au PPECU. L'examen des lignes directrices nationales actuelles a démontré que ces dernières offrent une orientation détaillée relativement aux critères de sélection prioritaires, la procédure d'appel et l'exigence imposée aux bénéficiaires d'établir publiquement des lignes directrices locales qui cadrent avec les exigences des LDNP. Les ententes de financement requièrent également des bénéficiaires qu'ils soumettent annuellement des renseignements financiers et de rendement par l'entremise d'états financiers vérifiés et de l'instrument de collecte de données fourni par le Ministère, respectivement. Des travaux de vérification menés sur le terrain dans quatre bureaux régionaux ont permis de constater que certaines régions ont mis au point des outils supplémentaires pour aider les bénéficiaires à se conformer aux lignes directrices nationales des programmes. Par exemple, le bureau du Yukon propose un modèle d'affectation budgétaire conçu localement ainsi qu'un guide régional d'utilisation. Le bureau de la Colombie-Britannique a quant à lui produit un DVD destiné à aider les Premières nations à répondre aux exigences des programmes en matière d'établissement de rapports.

La vérification a également permis de constater qu'une stratégie de gestion du rendement en matière d'éducation a été élaborée au début de 2014-2015. Cette stratégie comportait six indicateurs de rendement pour les programmes d'EP, tous reliés à des résultats du modèle logique de programme de la Direction générale de l'éducation. En raison de changements

apportés aux processus de collecte de données, expliqués à la section 5.1.3, l'opérationnalisation de l'établissement des rapports sur le rendement à l'appui des programmes d'EP a connu des retards.

Enfin, la vérification a relevé des preuves que les responsables des programmes de l'administration centrale ont pris des mesures pour améliorer ou mettre à jour les lignes directrices et les outils offerts aux régions et aux bénéficiaires. Par exemple, la comparaison des LDNP actuelles et antérieures a permis de constater que les premières ont été mises à jour afin de mieux définir les dépenses admissibles en vertu du PAENP et du PPECU. Nous avons également découvert une récente initiative du SPPEDS. Dans le cadre de cette dernière, l'ébauche d'une directive sur la conformité et d'un manuel d'examen de la conformité des bénéficiaires des programmes a été élaborée. Y figurent les principes directeurs, les rôles et les responsabilités, les procédures relatives à une évaluation des risques et à l'élaboration d'un plan de conformité fondé sur les risques ainsi que les procédures relatives aux examens de conformité. Ces outils n'ont pas encore été mis en place pour les programmes d'EP; ils sont destinés à la programmation du SPPEDS.

### **5.1.2 Approche en matière de financement des programmes**

Sauf pour un volume relativement restreint de subventions qui sont directement accordées à des étudiants admissibles par les bureaux régionaux, les bénéficiaires sont responsables d'accorder des fonds aux étudiants selon les lignes directrices nationales des programmes. Le mécanisme de financement en place prévoit que l'administration centrale verse des fonds pour les programmes d'EP aux régions, qui, à leur tour, les distribuent aux bénéficiaires. Comme il a été mentionné précédemment, les bureaux régionaux sont autorisés à faire preuve d'une certaine souplesse dans l'administration et la prestation des programmes. Néanmoins, il était attendu que la vérification découvre des mécanismes de financement et des méthodologies pour la répartition des fonds qui promeuvent une mise en place cohérente du PAENP et du PPECU partout au pays ainsi qu'un accès équitable au financement pour les étudiants admissibles de chacune des régions. De plus, il était attendu que des mécanismes efficaces soient en place pour surveiller, évaluer et traiter l'harmonisation des objectifs des programmes à leur capacité en matière de ressources, comme une analyse des *besoins par rapport au niveau de financement*, afin de favoriser l'harmonisation des pratiques de financement et des besoins de financement.

Le programme prévoit trois types de financement : le financement global, les contributions fixes et les subventions. En 2013-2014, la valeur du financement global était d'environ 132 millions de dollars; celle des contributions fixes, d'environ 179 millions de dollars et celle des subventions, d'environ 1 million de dollars. Dans le cadre d'un financement global, le Ministère applique une formule pour répartir un montant du financement total reçu aux programmes d'EP de chaque région (tel qu'il est établi dans les accords de financement global). Les régions remettent ensuite les fonds aux bénéficiaires selon leur propre accord de financement global. Les bénéficiaires liés par une entente de financement global peuvent transférer les fonds obtenus à d'autres programmes, à condition de pouvoir démontrer qu'ils ont accompli des progrès dans l'atteinte des objectifs des programmes d'EP.

Pour les ententes de financement fixe, le financement des programmes repose sur des modèles de financement antérieurs sujets à une augmentation nominale annuelle d'environ 2 %. Le Ministère peut affecter ces 2 % à des dépenses obligatoires d'autres programmes éducatifs. Cette façon de faire correspond à l'approche relevée dans la vérification interne de 2009. Aucun examen ni aucune analyse n'ont toutefois été menés pour s'assurer que les affectations de l'administration centrale favorisent un accès équitable au financement entre toutes les régions. Conséquemment, il y a un risque accru que l'atteinte de cet objectif diminue avec le temps.

La vérification interne de 2009 recommandait qu'un examen soit mené afin de déterminer si les exigences de financement des bénéficiaires sont adéquates et suffisantes. À ce jour, aucune analyse officielle des besoins n'a été menée pour déterminer si le financement offert aux bénéficiaires est suffisant pour atteindre les objectifs des programmes. Des défis d'ordre pratique se posent pour la réalisation d'une analyse des besoins efficace, dont la capacité de répertorier les candidats potentiels qui vivent en dehors des réserves. De plus, de nombreux facteurs historiques et contextuels, décrits à la section Contexte du présent rapport, font en sorte qu'il est difficile et délicat de déterminer si les fonds alloués sont suffisants à l'échelle des étudiants. Et bien que ce fut une considération importante pour les responsables des programmes, la vérification n'a pas procédé à une analyse détaillée de cet enjeu. Indépendamment des montants alloués, les augmentations nominales annuelles n'équivalent certainement pas les hausses bien connues des coûts liés à l'enseignement postsecondaire au Canada. À ce titre, il existe un risque que l'atteinte des objectifs s'érodera avec le temps. En outre, la variabilité des profils démographiques d'un bout à l'autre du pays peut avoir une incidence sur la détermination d'où se situent les besoins les plus criants en financement.

La vérification de 2009 relevait aussi le fait que les méthodes d'affectation du financement différaient d'une région à l'autre. La présente vérification fait le même constat. La flexibilité dont font preuve les régions leur permet de prendre l'initiative de choisir l'approche d'affectation du financement qui répond le mieux aux intérêts des programmes et des bénéficiaires. Par exemple, l'une des régions visitées prenait en considération les besoins de financement des bénéficiaires pour répartir le financement obtenu. Pour ce faire, elle redirigeait une partie du financement régional reçu, d'une valeur supérieure à un montant d'affectation initial, dans des réserves de fonds, ce qui permettait à des bénéficiaires d'accéder à un financement supplémentaire par l'entremise d'un processus de propositions fondé sur les besoins. Pour démontrer leurs besoins, les bénéficiaires devaient présenter les fins prévues des fonds demandés et les listes d'attente d'étudiants. Ce processus avait été élaboré en collaboration avec des partenaires, dont des représentants des bénéficiaires. Comme l'illustre cet exemple, des variations mineures dans l'affectation du financement ne sont pas inappropriées en soi. Toutefois, de telles disparités présentent un risque si les bénéficiaires d'une région ne jouissent pas du même accès à des fonds supplémentaires que des bénéficiaires semblables d'une autre région. De plus, la vérification a constaté que les méthodes uniques qu'utilisaient certaines des régions visitées n'avaient pas été soumises à un examen depuis un certain temps.

***Recommandation :***

1. Le sous-ministre adjoint (SMA), Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS), doit examiner si les méthodes d'affectation du financement pour l'éducation postsecondaire sont adéquates dans l'ensemble des régions, de manière à assurer un accès équitable et, dans la mesure du possible, à favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de financement avec les besoins. À la lumière des résultats de cet examen et des objectifs généraux des programmes, il doit élaborer des directives nationales pour soutenir l'uniformité des méthodes d'affectation de fonds utilisées par les régions et permettre les différences régionales, si la situation le justifie. À la lumière des résultats de cet examen et des objectifs généraux des programmes, il doit élaborer des directives nationales pour soutenir l'uniformité des méthodes d'affectation de fonds utilisées par les régions et permettre des différences régionales, si la situation le justifie.

### **5.1.3 Changements aux processus de collecte de données**

La collecte de renseignements pertinents et exacts sur le rendement est essentielle pour déterminer dans quelle mesure les programmes d'EP obtiennent les résultats escomptés et si leur planification est efficace. Comme pour de nombreux programmes d'AADNC, la collecte efficace et efficiente de données auprès des bénéficiaires est un défi permanent pour le PAENP et le PPECU. Des vérifications et des évaluations menées dans le passé avaient également relevé la nécessité d'être plus rigoureux dans la collecte de renseignements sur le rendement, de manière à favoriser le processus décisionnel de la gestion, la planification et la surveillance des programmes d'EP. En 2012-2013, de nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports pour les bénéficiaires du PAENP et du PPECU ont été introduites au moment d'effectuer la transition vers le système d'information sur l'éducation (SIE). Il était attendu que ces changements aux processus de collecte de données améliorent la capacité de surveiller les bénéficiaires de ces programmes et, plus largement, la programmation en général.

Les modalités des ententes de financement exigent des bénéficiaires qu'ils fournissent deux sources de renseignements principales. La première correspond à l'état financier vérifié annuel, qui comprend des tableaux complémentaires présentant les renseignements financiers d'un bénéficiaire donné par rapport à l'utilisation du financement, dont celui du PAENP et du PPECU. La vérification a relevé des preuves que ces états financiers vérifiés faisaient l'objet d'une surveillance par le personnel des régions, une surveillance toutefois limitée aux coûts d'administration des programmes et aux dépenses admissibles. La section 5.1.4 fournit de plus amples renseignements sur la nature et l'efficacité de la surveillance des états financiers vérifiés.

La seconde source d'information correspond à l'outil de déclaration actuel des programmes, connu sous le nom d'instrument de collecte de données (ICD), qui contient des formulaires à remplir par les bénéficiaires une fois l'an. L'ICD simplifie la collecte de renseignements variés auprès des bénéficiaires à propos des étudiants ayant reçu des fonds. Il contient également des instructions sur la manière de remplir les formulaires et les entrevues menées dans le cadre de la vérification ont permis de constater que certaines régions offrent également aux bénéficiaires une formation sur l'ICD. Une fois les formulaires remplis, la région doit réviser l'ICD avant

d'entrer ou de charger les données dans le SIE. Les procédures de vérification menées dans les quatre bureaux régionaux visités démontrent que les formulaires sont bel et bien révisés afin de s'assurer qu'ils ont été remplis convenablement et qu'ils sont exempts de messages d'erreur (lesquels apparaissent par exemple lorsqu'un bénéficiaire entre ou tente d'entrer des renseignements invalides, comme le nom d'un établissement postsecondaire non approuvé). Comme il est décrit de manière plus approfondie à la section 5.1.4, avant que c'est télécharger dans SIE, la surveillance ne porte pas sur la qualité de l'informationsaisie dans l'ICD.

Le SIE vise à soutenir une responsabilité accrue pour les programmes d'éducation, à appuyer les changements en matière d'élaboration des programmes et des politiques et à améliorer la prestation des services. Bien que le SIE soit déployé au sein de la Direction générale de l'éducation, il n'est pas encore complètement opérationnel pour les programmes d'EP; des données doivent encore y être chargées et sa conformité n'a pas été validée. La saisie de données dans le SIE a connu d'importants retards à l'échelle régionale, ce qui fait que les données de 2012-2013 ont été saisies en 2014-2015. De plus, la Direction générale de l'éducation fait actuellement l'objet d'une évaluation qui cherche à vérifier sa conformité aux modalités et aux LDNP en vue de l'établissement des rapports et de l'analyse. Par conséquent, bien que les renseignements liés à l'EP aient été recueillis auprès des bénéficiaires et saisis dans le SIE, ils ne peuvent être utilisés pour générer des rapports qui serviraient aux responsables en matière de surveillance de la conformité, de prises de décisions, de responsabilités ou de mesure du rendement. De plus, l'absence de rapports signifie que les programmes ont une capacité limitée, voire nulle, d'évaluer la qualité des renseignements déclarés. Les entrevues menées avec les responsables des programmes et les représentants du SIE démontrent que les programmes n'ont pas encore rédigé de plan clair qui décrirait à quel moment et de quelle manière la fonction d'établissement de rapports du SIE pourra servir les programmes d'EP. Les lacunes créées par cette absence de rapports sur l'EP pendant la configuration du SIE pour les programmes d'EP ont passablement nui à la capacité des responsables de soutenir l'atteinte des objectifs de rendement des programmes et de rendre des comptes à cet égard, ainsi qu'à leur capacité de surveiller dans quelle mesure les bénéficiaires respectent les exigences des programmes.

**Recommandation :**

2. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit élaborer une stratégie et un plan officiels précis pour savoir de quelle façon et à quel moment les capacités d'établissement de rapports du SIE seront mises à profit pour soutenir la gestion et le contrôle efficaces des PEP (c.-à-d. nature, fréquence et destinataires des rapports, etc.) ainsi que de quelle façon la formation soutiendra l'amélioration de la précision et de l'uniformité en matière de collecte de données.

#### **5.1.4 Approche en matière de surveillance**

La vérification a évalué la mesure dans laquelle des activités de surveillance et de supervision sont menées pour promouvoir la conformité aux exigences des programmes et l'atteinte de leurs objectifs. De plus, la vérification a étudié les mécanismes en place pour surveiller, évaluer

et traiter l'harmonisation des objectifs des programmes avec les capacités de ce dernier en matière de ressources. À cette fin, des entrevues et des examens de contrôle ont été menés dans quatre bureaux régionaux afin de relever et d'analyser les processus utilisés pour surveiller la conformité des bénéficiaires aux modalités des ententes de financement, y compris aux lignes directrices nationales des programmes. Nous avons également mené des évaluations indépendantes pour déterminer dans quelle mesure les objectifs de conformité ont été atteints. Enfin, nous avons étudié les processus en place à l'administration centrale pour soutenir l'harmonisation des ressources et pour assurer une surveillance efficace de la conformité et des objectifs des programmes.

Malgré quelques variations quant à la portée de la surveillance assurée, les procédures de la vérification menées dans les quatre régions visitées ont permis de conclure que les employés des régions effectuent des examens sur dossier dans leur bureau, des examens toutefois limités à l'étude des états financiers vérifiés et de l'ICD. L'examen des états financiers vérifiés porte sur les dépenses effectuées et vise à s'assurer que l'exigence selon laquelle les coûts d'administration ne doivent pas dépasser 10 % des dépenses est respectée. Quant à l'ICD, il est suivi et examiné afin de confirmer que les grilles ont été reçues et bien remplies.

Il a été impossible de relever des preuves d'une surveillance exhaustive de la conformité aux modalités des ententes de financement ou aux lignes directrices nationales dans quelque région visitée que ce soit. Plus précisément, l'ampleur et la portée des activités de surveillance ou de conformité entreprises ne semblaient pas suffisantes pour repérer de manière systématique les problèmes potentiels de conformité ni pour promouvoir au maximum l'atteinte des objectifs des programmes. Et en ce qui concerne les quelques activités de conformité menées, des variations ont été observées d'une région à l'autre sur le plan des mesures de suivi prises auprès des bénéficiaires, lesquelles n'étaient par ailleurs pas officiellement établies. Même lorsque des activités de surveillance ont été observées, les procédures de la vérification ont démontré que les cas de non-conformité ne faisaient pas toujours l'objet d'un traitement ou d'un suivi. Quant aux exigences qui ne font pas l'objet d'une surveillance régionale, comme l'exigence imposée aux bénéficiaires de rédiger et de rendre publiques des lignes directrices locales, les taux de non-conformité étaient très élevés. Sur un échantillon de 45 bénéficiaires, 15 avaient publié de telles lignes directrices en ligne. Un examen de ces dernières a permis de constater que 14 d'entre elles répondaient aux exigences élémentaires décrites dans les lignes directrices nationales en présentant les critères de sélection et la procédure d'appel. Cela dit, aucune des lignes directrices locales n'incluait tous les éléments requis d'une procédure d'appel, tels qu'ils sont définis dans les LDNP. Pour une plus grande certitude, aucune donnée probante n'a été relevée indiquant que les régions avaient entrepris une approche fondée sur les risques pour surveiller les bénéficiaires des programmes d'EP. Bien que le processus d'évaluation générale soit appliqué à tous les bénéficiaires pour analyser leur capacité, il ne fournit pas un éclairage suffisant pour appuyer une approche de surveillance exhaustive, fondée sur les risques. Pourtant, sans une telle approche, la probabilité que les objectifs de programme ne soient pas atteints et que les bénéficiaires ne respectent pas les modalités des ententes de financement augmente.

Les répondants des entrevues menées dans les régions et à l'administration centrale entretenaient une compréhension commune de l'influence qu'ont les niveaux de ressource à l'échelle régionale sur l'ampleur et la portée de la surveillance liée à l'EP. Par exemple, une région qui n'a pas été visitée durant la vérification a fourni des renseignements sur un programme régional de conformité dans le cadre duquel la conformité de chaque étudiant aux modalités du PAENP ou du PPECU et aux lignes directrices des programmes a été récemment évaluée. Les entrevues avec cette région ont révélé la présence d'enjeux de conformité qui, dans certains cas, se sont soldés par un recouvrement des fonds.

Malgré les préoccupations soulevées précédemment, la vérification a permis de découvrir que le SPPEDS travaille actuellement à la conception de deux outils de conformité destinés à l'ensemble du secteur, dont une nouvelle directive sur la conformité et un manuel d'examen de la conformité des bénéficiaires des programmes. Une fois déployés dans les programmes d'EP, ces outils permettront de mener des évaluations de la conformité à ces programmes. Ces documents contiennent l'ébauche de listes de contrôle de la conformité propres à l'EP, mises au point par la Direction générale de l'éducation. La vérification a également relevé une initiative parallèle du Secteur des opérations régionales pour aborder les niveaux généraux de ressources destinées à la conformité. Cette initiative cherche à promouvoir des activités de conformité cohérentes et efficaces, menées en harmonie avec les ressources disponibles grâce à des stratégies qui incluent l'élaboration de structures communes et des catégories de ressources. Ces avancées positives ne devraient toutefois pas être mises en place dans les programmes d'EP avant 2016-2017. Un plan de mise en place solide sera nécessaire pour assurer l'efficacité et la durabilité de cette initiative. Pour l'élaborer, la contribution des régions sur les questions d'établissement de rapports, d'outils et de ressourcement sera essentielle. D'ici là, il faudrait établir une norme minimale de conformité, fondée sur les risques des bénéficiaires, pour pallier les lacunes observées sur le plan de la conformité et pour atténuer le risque que les fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues.

***Recommandation :***

3. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit établir un plan et un échéancier de mise en œuvre pour appliquer le nouveau cadre de conformité du SPPEDS à l'éducation postsecondaire. Entre-temps, il doit élaborer une approche axée sur le risque en matière de surveillance qui prévoit l'établissement et le maintien d'une norme minimale de surveillance et de suivi de la conformité dans toutes les régions.

***5.1.5 Gestion du financement sous forme de subventions du PAENP et du PPECU***

Ensemble, trois bureaux régionaux gèrent des subventions dont la valeur atteint environ un million de dollars. Le Yukon (400 000 dollars), l'Alberta (500 000 dollars) administrent le programme pour le compte de certaines Premières nations qui ont conclu des accords à cet effet. La Saskatchewan administre des subventions d'une valeur de 60 000 dollars pour les étudiants inuits ayant séjourné plus de 12 mois consécutifs à l'extérieur du Nunavut ou des Territoires du Nord-Ouest et qui, conséquemment, ne sont plus admissibles au financement d'un programme d'EP avec leur gouvernement.

La vérification menée sur place au Yukon a révélé que la région a mis au point un guide régional d'utilisation qui porte sur l'administration du programme. Ce guide joue le même rôle que les lignes directrices locales élaborées par d'autres bénéficiaires. La région a également instauré des pratiques et des protocoles appropriés relativement à l'admission des étudiants, aux exigences en matière de documentation et aux calculs de financement. Elle a également dressé une liste de contrôle pour la conformité et l'évaluation qui permet de déterminer l'admissibilité d'un étudiant à du financement. Les tests que la vérification a réalisés sur un échantillon de dossiers de subvention indiquaient que les mesures de contrôle en place étaient suffisamment efficaces.

Selon la vérification, la Saskatchewan n'a accordé des fonds qu'à quatre étudiants en 2013-2014. Bien que la vérification ait observé que les processus d'attribution des subventions étaient ad hoc, les tests réalisés sur un échantillon de dossiers de subvention indiquaient que les mesures de contrôle en place étaient suffisamment efficaces.

## **5.2 Restructuration du PPP**

### **5.2.1 Objectifs du programme**

La vérification a étudié le processus entrepris par les responsables du programme pour définir les objectifs du PPP dans le cadre de sa restructuration. L'équipe de la vérification s'attendait à ce qu'un concept et des objectifs harmonisés au mandat et aux priorités du Ministère aient été établis pour le PPP afin de répondre à un besoin établi par l'entremise de consultations ou d'autres moyens.

La vérification a permis de constater que la haute direction du Ministère avait demandé que l'ancien programme d'aide aux étudiants indiens soit révisé et modernisé afin de s'assurer que sa gestion et sa prestation respectent ses buts et ses objectifs initiaux ainsi que les priorités du gouvernement et du Ministère. Conséquemment, le programme a été modifié afin d'y inclure un processus d'examen des propositions plus rigoureux et plus transparent destiné à choisir les projets à financer (voir la section 5.2.3) et à financer des projets capables de répondre aux besoins du marché du travail (à l'échelle locale ou nationale) tout en augmentant le taux d'emploi chez les jeunes autochtones. Pour déterminer si les projets répondaient à un besoin local ou national, le programme avait recours à la liste des besoins du marché du travail d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) et au savoir du personnel régional. Ces sources peuvent certes fournir une perspective utile pour l'évaluation des besoins sans avoir à mener une analyse officielle qui impliquerait la participation des différents partenaires. Toutefois, elles ne permettent pas de déterminer clairement la mesure dans laquelle le programme tient compte des besoins les plus importants des collectivités et des étudiants des Premières nations.

De plus, l'équipe de vérification a appris que la restructuration du programme avait pour objectif de mettre davantage l'accent sur l'établissement de partenariats, au point de privilégier les propositions de projets incluant des partenaires de financement additionnels. Pour insister sur ce nouvel angle d'approche, le nom du programme a été changé afin d'y inclure le mot « partenariats ». L'objectif de cette nouvelle orientation était de permettre au Ministère et aux partenaires de financement de tirer profit de la contribution de l'autre partie pour obtenir des

résultats. Les responsables des programmes ont donc ajouté les nouveaux axes du programme (à savoir les besoins du marché du travail et les partenariats) aux critères de notation utilisés par le personnel pour évaluer les propositions.

La vérification s'est également penchée sur la stratégie de mesure du rendement (SGR) de la Direction générale de l'éducation afin d'y repérer les résultats escomptés et les indicateurs de succès du PPP. L'équipe de vérification a ainsi découvert que la SGR ne comprend aucun résultat ni aucun indicateur propre au PPP.

De manière générale, la vérification a révélé que les principaux objectifs du PPP n'étaient pas renforcés ni clairement traduits dans la stratégie de mesure du rendement et le processus d'examen des propositions. Bien que le rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 du Ministère décrive l'importance de consolider les liens avec les besoins du marché du travail, ce facteur ne compte que pour 20 % de la note attribuée aux propositions. De plus, l'harmonisation au marché du travail ne figure pas au chapitre des exigences obligatoires. Une telle situation diminue considérablement l'importance de cet objectif, car elle permet que des projets soient approuvés sans avoir obtenu une bonne note dans le secteur pourtant considéré comme le plus étroitement lié aux objectifs ministériels. En outre, il est difficile d'établir de quelle manière le rendement du programme sera évalué ou ce qui constitue un succès pour ce dernier en l'absence de résultats escomptés et d'indicateurs de succès. Le flou qui entoure les objectifs et les résultats du programme fait aussi en sorte qu'il est difficile de déterminer s'il s'harmonise au mandat et aux priorités du Ministère.

### 5.2.2 Politiques, procédures et outils

La vérification s'est penchée sur les politiques, les procédures et les outils en place pour soutenir le personnel dans la prestation du programme. L'équipe de vérification s'attendait à trouver une documentation à jour sur les normes du programme, les rôles et les responsabilités du personnel et les attentes formulées à l'endroit des bénéficiaires.

La vérification a révélé que les responsables du programme ont mis à jour les lignes directrices nationales du programme afin de refléter la restructuration du PPP et que ces dernières ont été distribuées au personnel des régions. Les lignes directrices à jour définissent clairement les normes du programme relativement aux activités admissibles, aux bénéficiaires cibles, aux dépenses admissibles ainsi qu'à d'autres caractéristiques clés du programme. Elles répertorient également les critères d'évaluation des propositions ainsi que la pondération accordée à chacun d'eux.

Les responsables du programme ont également rédigé un mandat pour le Comité national de sélection, qu'ils ont remis au personnel des régions. Ce mandat définit clairement les rôles et les responsabilités de chacun ainsi que les étapes qui composent le processus d'évaluation des propositions.

Les attentes formulées à l'égard des bénéficiaires du PPP figurent dans leur entente de financement. Il est notamment attendu d'eux que les activités qu'ils réalisent soient conformes à la proposition qu'ils ont soumise et qui a été approuvée ainsi qu'aux lignes directrices nationales

du programme. Ils sont également tenus de soumettre un rapport annuel à l'aide des grilles de l'ICD du PPP du Ministère.

Si les ententes de financement incluent les attentes formulées à l'endroit des bénéficiaires en matière d'établissement de rapports, la vérification a révélé que la grille de l'ICD et les éléments de données s'y rattachant n'ont pas été mis à jour après la restructuration du PPP. Par conséquent, certains des éléments de données dans le modèle ICD ne semblent pas être en rapport avec la restructuration du programme. Par exemple, les catégories de dépenses de l'ICD incluent toujours des dépenses pour les conférenciers/aînés, alors que de telles dépenses ne sont plus admissibles selon les lignes directrices nationales du PPP. De plus, comme il a été mentionné précédemment, le programme n'a pas encore établi des indicateurs propres au PPP. Il est donc difficile de déterminer si l'information recueillie par l'entremise de l'ICD permettra d'évaluer le rendement du programme.

### 5.2.3 Processus d'examen des propositions

La révision du processus d'examen des propositions représentait une composante essentielle de la restructuration du PPP. Avant 2013-2014, les régions attribuaient les fonds du programme d'aide aux étudiants indiens aux bénéficiaires. Depuis, les responsables du programme ont transféré le processus à l'échelle nationale en créant le Comité national de sélection (CNS), auquel participent des représentants de l'administration centrale et des régions. Le CNS est responsable d'examiner et d'approuver les propositions du PPP. Voici la composition du CNS pour 2014-2015 :

- Le sous-ministre adjoint du SPPEDS (coprésident);
- Le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales (coprésident);
- Le directeur général de la Direction générale de l'éducation;
- Le directeur des Programmes d'éducation;
- Les dix directeurs généraux régionaux (DGR).

Dans le cadre du processus d'examen des propositions, les régions avaient la responsabilité de lancer un appel de propositions et de recevoir les propositions de candidats potentiels. Chacune des propositions a ensuite été soumise à un examen préliminaire mené par la région concernée et qui consistait notamment à évaluer son admissibilité et à lui attribuer une note sur 100 à l'aide de critères d'évaluation établis dans les lignes directrices nationales du programme.

Une fois l'examen préliminaire mené, la Direction générale a soumis chaque proposition à deux autres régions (ou à des fonctionnaires de l'administration centrale au sein de la Direction générale) afin qu'elles mènent un deuxième et un troisième examens (examens par les pairs). Une note finale, correspondant à la moyenne des trois résultats obtenus, était enfin attribuée aux propositions. La décision d'accorder ou non des fonds était fondée sur ces résultats finaux ainsi que sur d'autres facteurs (comme un engagement antérieur du Ministère à financer un programme auquel des étudiants sont inscrits).

Tout au long de ce processus, le CNS a tenu des conférences téléphoniques périodiques afin de discuter des projets soumis et des écarts dans leur notation. Pour que ces réunions aient

lieu, au moins cinq DGR, dont ceux concernés par les propositions débattues, devaient être présents.

Lors du processus d'examen de 2014-2015, le Ministère a évalué 220 propositions du PPP. De ce nombre, 213 ont été soumises à trois examens et 87 ont été approuvées. Le tableau 1 ci-après présente une ventilation de la contribution de l'administration centrale et des régions dans ce processus, sur le plan du nombre de propositions reçues, non examinées, examinées et approuvées. Le tableau illustre le fait qu'un nombre exceptionnellement petit de propositions n'ont pas été soumises à un examen (3 %), puisqu'elles ne satisfaisaient pas aux critères d'admissibilité du programme. Il indique également que, collectivement, l'administration centrale et les régions ont mené 639 examens. Dans les entrevues menées pour la vérification, le personnel des régions a mentionné que le temps requis pour examiner une seule proposition variait, mais qu'une estimation conservatrice du nombre de différents facteurs, dont la quantité de matériel fourni par le soumissionnaire pour chaque projet. En gardant cette variabilité en tête, les répondants ont indiqué que le temps moyen passé à simplement examiner et coter une proposition était d'environ 2,5 heures. Cette estimation ne tient pas compte du délai administratif lié à la gestion d'une quantité impressionnante de renseignements et de documents et aux comptes rendus livrés à la haute direction par rapport à ces examens. Ainsi, les 639 examens auraient nécessité un effort total équivalant à plus de 213 jours-personnes..

L'équipe de vérification a souligné que, compte tenu du fait que l'appel de propositions pour le PPP 2014-2015 n'a pas été lancé avant février 2014, combiné à l'important investissement en temps qui est associé au processus d'examen des propositions par le CNS, de nombreux soumissionnaires dont la proposition a été approuvée ont reçu leur financement bien après le début de leur projet, en septembre 2014. Les responsables du programme ont évité qu'un tel retard se produise en 2015-2016 en lançant l'appel de propositions pour cet exercice à l'automne 2014.

**Tableau 1 Ventilation de la participation des régions et de l'AC dans le processus d'examen des propositions du PPP**

	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	Atl.	Nun.	Yn	T.N.-O.	AC	Total
<b>Nombre de propositions reçues</b>	38	40	20	14	78	15	11	3	1	0	-	<b>220</b>
<b>Nombre de propositions non examinées (p. ex. jugées non admissibles)</b>	1	3	1	0	1	0	1	0	0	0	-	<b>7</b>
<b>Nombre de propositions examinées (examen préliminaire et</b>	86	81	67	65	79	55	40	53	48	23	42	<b>639</b>

<b>examens par les pairs)</b>												
<b>Nombre de propositions approuvées</b>	9	9	11	5	42	7	2	2	0	0	-	<b>87</b>

Dans son examen du processus d'examen des propositions, l'équipe de vérification s'attendait à ce qu'un processus officiel ait été établi et documenté, que des documents d'orientation aient été remis aux membres du personnel pour les aider à prendre des décisions et qu'une analyse ait été menée pour déterminer la quantité de ressources nécessaires aux examens.

L'équipe a découvert que le processus est clairement décrit dans le mandat du CNS et que des documents d'orientation sur les grilles d'évaluation sont remis au personnel des régions. Certains membres du personnel des régions ont soulevé des inquiétudes par rapport au risque de subjectivité dans l'attribution des cotes. Les responsables du programme continuent de perfectionner les grilles afin de réduire ce risque.

La vérification a également permis de constater que le processus d'examen des propositions n'était pas appuyé par une analyse des exigences sur le plan des ressources. Les employés de toutes les régions visitées ont exprimé des craintes par rapport à la quantité importante de travail à abattre pour mener les examens, et ce, dans des délais serrés. Dans certains cas, le processus d'examen a forcé des employés à mettre de côté d'autres tâches pour une période prolongée. Des inquiétudes ont également été soulevées par rapport à la quantité d'efforts requis à l'échelle de la haute direction (à savoir les DGR). Certes, ce sont les employés régionaux du programme qui ont mené les examens, mais les DGR devaient tout de même être informés des grandes lignes de ces examens avant une réunion périodique du CNS.

D'après les observations de la vérification, le niveau d'efforts et de ressources requis par le processus d'examen des propositions ne semble pas en harmonie avec l'importance relative du programme et les risques qui y sont associés.

**Recommandation :**

4. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit préciser et confirmer les objectifs du PPP quant à leur priorité et leur harmonisation avec les priorités générales du Ministère. Par la suite, les responsables des programmes doivent :
  - élaborer des indicateurs de rendement pertinents et les harmoniser avec l'instrument de collecte de données (ICD) des programmes;
  - relever et mettre en œuvre des moyens d'améliorer le processus d'examen des propositions pour s'assurer que les ressources et les efforts correspondent à l'importance relative et au degré de risque des programmes.

### **5.3 Suivi des recommandations formulées dans le cadre de vérifications et d'évaluations précédentes**

Depuis 2009, 18 recommandations ont été formulées au cours de vérifications et d'évaluations antérieures sur l'EP. Quinze d'entre elles tombaient dans le cadre de la présente vérification et ont donc pu être liées à ses critères de vérification, tels qu'ils sont décrits à l'annexe A. L'annexe B met en correspondance les recommandations formulées dans le cadre de vérifications et d'évaluations précédentes avec le présent rapport et présente un résumé des mesures de suivi qui ont été prises. Les paragraphes qui suivent contiennent des renseignements sur les recommandations antérieures qui ne sont pas spécifiquement abordées ailleurs dans ce rapport.

#### **5.3.1 Améliorer le cadre de mesure du rendement des programmes (vérification interne de 2009, recommandation n° 4)**

La vérification a révélé que les responsables des programmes avaient apporté des améliorations au cadre de mesure du rendement pour le PAENP et le PPECU, notamment en élaborant de nouveaux indicateurs de rendement. Un examen de ces indicateurs a démontré un lien approprié avec les résultats escomptés des programmes. De plus, comme il est mentionné à la section 5.1.3, il a été établi que les exigences liées au cadre de gestion du rendement en matière d'information traduisaient une harmonisation avec l'ICD à jour.

Bien que des améliorations aient été apportées au cadre de mesure du rendement des programmes, la recommandation de 2009 visait davantage à ce que la mesure du rendement produise des données permettant de réaliser des analyses, des évaluations et des rapports adéquats et appropriés. Comme il est mentionné à la section 5.1.3, l'établissement de rapports n'est pour l'instant pas possible étant donné que la mise en place du SIE pour les PEP n'est pas encore terminée. Par conséquent, des cibles de rendement n'ont pas encore été établies par les programmes, qui n'ont toujours pas rendu de comptes sur les résultats de rendement de l'EP. Dans le cadre de l'intervention des responsables en réponse à la recommandation de la section 5.1.3, il est attendu que l'établissement de rapports appuie l'élaboration de cibles du rendement.

#### **5.3.2 Clarifier les exigences et les normes de prestation des programmes pour les bénéficiaires et le personnel d'AADNC concerné par la surveillance de ces exigences (vérification interne de 2009, recommandation n° 6)**

Le suivi effectué sur cette recommandation indique que les exigences et les normes de prestation des programmes sont maintenant clairement définies dans les lignes directrices nationales des programmes. Ces lignes directrices sont mises à jour annuellement et certaines données probantes indiquent que des améliorations y sont apportées régulièrement. Par exemple, des limites ont été fixées pour les dépenses administratives. Les lignes directrices sont communiquées au personnel concerné du Ministère et publiées sur le site Web de ce dernier. Lorsque des changements sont apportés aux exigences contenues dans les lignes directrices, un avis est transmis aux bénéficiaires. De plus, certains bureaux régionaux ont pris

l'initiative de joindre aux lignes directrices des documents d'orientation propres à leur région, qui sont remis aux bénéficiaires et mis à jour régulièrement.

Ainsi, d'après les procédures de suivi menées, les responsables ont traité la recommandation de 2009 de manière appropriée et suffisante.

### **5.3.3 Concevoir un cadre de contrôle de gestion (vérification interne de 2009, recommandation n° 7)**

La vérification de 2009 recommandait qu'un cadre de contrôle de gestion propre aux programmes soit mis en place et qu'il comprenne, au minimum, les éléments suivants :

- i. un processus permettant de mettre à jour régulièrement les éléments de base des programmes, par exemple leurs modalités, la Politique relative aux programmes, leurs lignes directrices et peut-être un guide des opérations afin que ces documents conservent leur pertinence et demeurent compréhensibles;*
- ii. un processus annuel de planification pour déterminer des objectifs et des cibles chaque année en vue d'améliorer continuellement les résultats (par la mesure et l'évaluation du rendement des programmes) et d'en renforcer l'efficacité;*
- iii. des outils d'appui, des communications régulières et des lignes directrices sur les opérations afin de conseiller, d'orienter et de diriger les bureaux régionaux en ce qui concerne leurs opérations, et afin de bien définir et de communiquer les rôles et responsabilités;*
- iv. un processus de planification des ressources qui tient compte du nombre d'employés nécessaire pour administrer les programmes et en atteindre les objectifs et garantir une surveillance et une supervision suffisante des programmes et des ententes;*
- v. un processus de gestion des risques qui cible annuellement les risques liés aux programmes, produit une stratégie d'atténuation continue des risques et garantit la surveillance périodique et une vérification fondée sur le risque des bénéficiaires suffisante.*

Les mesures de suivi appliquées à ces éléments démontrent que le cadre de contrôle de gestion actuel des programmes a comme principales composantes divers documents d'orientation, dont les lignes directrices nationales, des documents d'orientation propres aux régions, des réunions de gestion et des services d'accompagnement pour les bureaux régionaux. L'évaluation de ces composantes a permis de conclure que les articles (i) et (iii) ont été traités adéquatement. En revanche, les éléments qui suivent présentent toujours des lacunes :

Processus annuel de planification — Comme il est mentionné à la section 5.3.1, les cibles de rendement n'ont pas encore été établies par rapport à la stratégie de mesure du rendement mise à jour. Par conséquent, la recommandation formulée en 2009 n'a pas encore été traitée correctement. La recommandation soumise à la section 5.1.3 du présent rapport vient combler ces lacunes.

Processus de planification des ressources — Les procédures de suivi appliquées n'ont pas permis de démontrer que les programmes avaient mis en place un processus qui tient compte du nombre d'employés nécessaire pour administrer les programmes et en atteindre les objectifs et garantir une surveillance et une supervision suffisantes des programmes et des ententes. Comme il est mentionné aux sections 5.1.3 et 5.2, les craintes soulevées par

rapport à l'harmonisation aux ressources ont eu une incidence sur les activités de surveillance et l'efficacité de la prestation du PPP, respectivement.

Processus de gestion des risques — Les procédures de suivi appliquées ont révélé qu'une évaluation des risques est menée à l'échelle de la Direction générale pour l'ensemble des programmes d'éducation. Elles ont par contre révélé l'absence d'un processus de gestion des risques propres à l'EP qui permettrait, entre autres choses, de soutenir l'élaboration de stratégies d'atténuation des risques, y compris des activités de conformité et de surveillance du rendement fondées sur les risques.

L'existence de telles lacunes sur le plan du cadre de contrôle de gestion lié aux programmes d'EP augmente, d'une part, le risque que leurs objectifs ne soient pas atteints et, d'autre part, que les pratiques de gestion en vigueur soient inefficaces, incohérentes et non rentables.

L'équipe de vérification reconnaît que la *Vérification du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et les contributions (2013-2014)* a été réalisée récemment, laquelle inclut une recommandation en lien avec ces constatations. L'objectif de cette vérification était d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des processus ministériels pour soutenir la conception et l'approbation de cadres de contrôle fondés sur les risques. À cet égard, elle recommandait que le Ministère revoie et clarifie ses processus, les structures de gouvernance, les responsabilités et les pouvoirs en ce qui concerne l'élaboration et l'approbation de cadres de contrôle des programmes. En dépit de la portée générale de la recommandation de 2009, la présente vérification s'est penchée sur le cadre de contrôle de gestion des programmes d'EP et il est attendu que les programmes puissent traiter les lacunes soulevées dans la recommandation ci-dessous tout en participant à la mise en place de mesures de gestion en réponse à la *Vérification du cadre de contrôle de gestion pour les subventions et les contributions (2013-2014)*.

#### **Recommandation :**

5. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit renforcer les principaux éléments de contrôle afin d'appuyer la gouvernance générale des PEP. Plus particulièrement, il est recommandé ce qui suit :
  - l'évaluation par la Direction générale de l'éducation des risques propres aux PEP, à partir de laquelle mettre en œuvre des mesures de contrôle fondées sur le risque pour atténuer les risques relevés;
  - l'élaboration d'un plan de ressourcement pour l'harmonisation du niveau de ressources requis avec les besoins opérationnels liés aux activités de prestation et de surveillance des programmes.

## 6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue (mois et année)
<p>1. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit examiner si les méthodes d'affectation des fonds du PAENP et du PPECU sont adéquates dans l'ensemble des régions, de manière à assurer un accès équitable et, dans la mesure du possible, favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de financement avec les besoins en cette matière. À la lumière des résultats de cet examen et des objectifs généraux des programmes, il doit élaborer une directive nationale pour soutenir l'uniformité des méthodes d'affectation de fonds utilisées par les régions et permettre des différences régionales si la situation le justifie.</p>	<p>Les affectations régionales doivent refléter les populations admissibles au programme. Les changements dans les affectations de fonds régionales pourraient avoir des répercussions importantes sur les bénéficiaires. L'échéancier de mise en œuvre doit tenir compte des consultations et des avis, ainsi que du cycle annuel de financement.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documenter les méthodes actuelles de financement des bénéficiaires du PAENP – Avril 2015</li> <li>• Calculer les nouvelles affectations régionales et analyser les répercussions sur les bénéficiaires – Juin 2015</li> <li>• Consulter les bénéficiaires 2015-2016</li> <li>• Confirmer les nouvelles affectations aux bénéficiaires – Automne 2016</li> <li>• Mettre en œuvre – 1<sup>er</sup> avril 2017</li> </ul> <p>Lors d'une phase ultérieure à l'examen des affectations régionales, des directives nationales sur la gestion des fonds seront fournies aux bénéficiaires afin de maximiser les résultats des programmes.</p>	<p>SMA, SPPEDS</p> <p>En collaboration avec le dirigeant principal des finances et le Secteur des opérations régionales</p>	<p>Avril 2017</p> <p>Juin 2017</p>
<p>2. Le sous-ministre adjoint (SMA), Secteur des programmes et des partenariats en matière</p>	<p>Les bureaux régionaux continuent d'utiliser le SIE pour charger les propositions et les rapports</p>	<p>SMA, SPPEDS</p>	

<p>d'éducation et de développement (SPPEDS), doit élaborer une stratégie et un plan officiels précis pour savoir de quelle façon et à quel moment les capacités d'établissement de rapports du SIE seront mises à profit pour soutenir la gestion et le contrôle efficaces des PEP (c.-à-d. nature, fréquence et destinataires des rapports, etc.) ainsi que de quelle façon la formation soutiendra l'amélioration de la précision et de l'uniformité en matière de collecte de données.</p>	<p>avec le concours de l'aide et de la formation dispensées par l'AC. Les dates cibles pour le traitement de l'ICD sont présentées dans les rapports trimestriels.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les données du PAENP pour 2012-2013 sont disponibles dans la Solution pour la production de rapports et l'analyse de données en éducation (SRAE) – 31 mars 2015.</li> <li>• Les données du PAENP pour 2013-2014 sont disponibles dans la SRAE. – juillet 2015.</li> <li>• Les données du PAENP pour 2014-2015 sont disponibles dans la SRAE. – décembre 2015.</li> </ul>	<p>En collaboration avec le sous-ministre adjoint principal (SMAP), Opérations régionales</p>	<p>Septembre 2015</p> <p>Décembre 2015</p> <p>Printemps 2016</p>
<p>3. Le sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, doit établir un plan et un échéancier de mise en œuvre pour appliquer le nouveau cadre de conformité du SPPEDS à l'EP. Entre-temps, il doit élaborer une approche fondée sur le risque pour l'établissement et le maintien de normes minimales de suivi de la conformité dans toutes les régions.</p>	<p>Le SMA, SPPEDS, mettra en œuvre le cadre de conformité du SPPEDS le 1<sup>er</sup> avril 2015. Le SPPEDS aura recours à ce cadre fondé sur le risque dans le cadre de sa participation aux plans de conformité régionaux en 2015-2016.</p> <p>Le SMAP, secteur des Opérations régionales, est responsable du ressourcement dans les bureaux régionaux relativement à leur capacité à réaliser la conformité.</p> <p>Le SMAP, secteur des Opérations régionales, doit mettre en œuvre le nouveau système de conformité de l'EP, conformément à la conclusion tirée du projet mené par les Opérations régionales sur les unités de conformité régionales.</p>	<p>SMA, SPPEDS</p> <p>SMAP, Secteur des opérations régionales</p>	<p>Avril 2016</p> <p>31 mars 2017</p>



## ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Par souci d'atteindre l'objectif fixé pour la vérification, les critères ci-bas ont été élaborés pour chacune des hypothèses retenues aux fins de la vérification (voir la section 2 du présent rapport). Ces critères ont été tirés du Cadre de responsabilisation de gestion, des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, de rapports de vérification et d'évaluation antérieures, ainsi que des exigences internes d'AADNC. Les critères de vérification, dans l'ordre où ils figurent dans le présent rapport de vérification, étaient les suivants :

<b>Critères de vérification</b>	
<b>Gestion et prestation du PAENP et du PPECU</b>	
1.1	En ce qui concerne le PAENP et le PPECU, des processus, procédures et outils de soutien appropriés ont été mis en œuvre pour faire la surveillance et promouvoir l'atteinte des objectifs des programmes.
1.2	Des mécanismes sont en place pour surveiller, évaluer et mettre en œuvre l'harmonisation des objectifs des programmes avec leur capacité sur le plan des ressources.
1.3	Des mécanismes sont en place pour veiller à ce que les méthodes d'affectation de fonds utilisées dans l'ensemble du Ministère favorisent une mise en œuvre uniforme du PAENP et du PPECU et un accès équitable au financement par les étudiants admissibles dans les différentes régions.
1.4	Les exigences en matière d'établissement de rapports facilitent la capacité de surveiller les bénéficiaires du PAENP et d'améliorer l'ensemble des programmes.
<b>Refonte du PPP</b>	
2.1	La refonte du PPP consiste en une harmonisation avec les priorités ministérielles.
2.2	Des politiques, procédures et outils appropriés ont été élaborés et sont utilisés pour faciliter l'atteinte des objectifs du PPP.
2.3	Le PPP a le niveau de ressources et de compétence requis pour que la gestion et l'administration du programme soient efficaces.
<b>Suivi des recommandations des vérifications et évaluations antérieures</b>	
3.1	Les mesures prises à la suite des recommandations faites dans les vérifications et évaluations antérieures ont été suffisantes pour traiter les problèmes soulevés et tenir compte des recommandations connexes.

## ANNEXE B – RECOMMANDATIONS DES VÉRIFICATIONS ANTÉRIEURES

Recommandations de la vérification d'AADNC de 2009	Résultats du suivi	Description des critères d'évaluation 2014-2015
<p>1. Le directeur général, DGE, devrait élaborer un processus permettant de connaître les dépenses réelles des bénéficiaires du programme et d'intégrer cette information à la planification du programme, à la mesure du rendement et à un processus permanent de mise au point du programme afin de contribuer au succès de ce dernier.</p>	<p>Bien que le nouvel ICD et le SIE aient été conçus de façon à apporter un meilleur soutien aux besoins des gestionnaires du programme en matière d'information, l'établissement de rapports par les gestionnaires n'est pas encore pleinement opérationnel. De plus, il n'existe aucun processus national pour faire le suivi et la quantification des dépenses et des surplus des bénéficiaires d'une manière pouvant soutenir la prise de décisions par les gestionnaires.</p>	<p>2.4</p>
<p>2. Le directeur général, DGE, conjointement avec la Direction des paiements de transfert et la Direction des politiques financières, devrait réévaluer les autorisations de financement actuelles, de même que les besoins du programme en matière d'établissement de rapports, en prenant en considération que le Ministère a l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds du programme et des fins prévues de ces autorisations de financement.</p>	<p>Un nouveau processus d'établissement de rapport par les bénéficiaires a été élaboré et mis en œuvre. Cependant, comme les gestionnaires n'ont pas encore commencé l'établissement de rapports, il est trop tôt pour déterminer si l'obligation du Ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds a été pleinement respectée.</p>	<p>1.1 2.4</p>
<p>3. Le directeur général, DGE, devrait déterminer si les conditions de financement des bénéficiaires sont adéquates et suffisantes compte tenu de l'augmentation des coûts de l'éducation et de l'information disponible sur les étudiants inscrits sur des listes d'attente, afin de s'assurer que le Ministère est en mesure d'atteindre les objectifs du programme.</p>	<p>Un nouvel ICD a été élaboré. Cependant, les gestionnaires n'ont pas encore commencé l'établissement de rapports. En outre, aucune évaluation des besoins n'a été réalisée pour déterminer si le financement est suffisant pour respecter les objectifs du programme.</p>	<p>1.2</p>
<p>4. Le directeur général, DGE, de pair avec la Direction de la gestion de l'information ministérielle, devrait établir un processus de consolidation de la mesure du rendement du programme afin d'améliorer la pertinence et l'intégrité des données sur le rendement que recueille actuellement la Direction générale. Ce processus permettra de déterminer et de recueillir de nouvelles données qui amélioreront la mesure actuelle du rendement, ainsi que de veiller à ce que le nouveau système de mesure du rendement de la Direction générale produise des données permettant de faire des analyses, des évaluations et des rapports adéquats.</p>	<p>Consultez la section 5.3.1 du présent rapport.</p>	<p>2.4 3.1</p>

<p>5. Le directeur général, DGE, devrait entreprendre un examen complet de la méthode d'affectation des fonds du programme, conjointement avec les directeurs généraux régionaux, afin que les étudiants admissibles dans les différentes régions aient un accès équitable à ces fonds. Cet examen pourrait devoir tenir compte de la capacité de chacun des bureaux régionaux de satisfaire aux exigences du programme dans le cadre du budget de base existant.</p>	<p>Il n'y a pas de preuve qu'un tel examen a été réalisé ou que le programme a permis la mise en œuvre d'une approche fondée sur les besoins à l'échelle régionale ou des bénéficiaires.</p>	<p>1.3</p>
<p>6. Le directeur général, DGE, devrait s'assurer que les exigences et les normes de prestation minimales du programme (les exigences) sont suffisamment précises pour que les bénéficiaires comprennent les attentes du Ministère lorsqu'ils s'engagent dans un PEP, et pour que le personnel d'AINC qui effectue la surveillance du programme soit en mesure de déterminer si les bénéficiaires satisfont aux exigences.</p>	<p>Consultez la section 5.3.2 du présent rapport.</p>	<p>3.1</p>
<p>7. Le directeur général, DGE, devrait établir un cadre de contrôle de gestion propre au programme (ensemble de politiques et de procédures mises en place pour garantir l'atteinte des résultats et des objectifs), qui comprendrait ce qui suit, sans toutefois s'y limiter :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un processus permettant de mettre à jour régulièrement les éléments de base du programme, par exemple ses modalités, la Politique relative au programme, les Lignes directrices du PEP, et peut-être un guide des opérations, afin que ces documents conservent leur pertinence et demeurent compréhensibles;</li> <li>• un processus annuel de planification pour déterminer des objectifs et des cibles chaque année en vue d'améliorer continuellement les résultats du programme (par la mesure et l'évaluation du rendement du programme) et d'en renforcer l'efficacité;</li> <li>• des orientations, des directives et la surveillance des bureaux régionaux par la prestation d'outils de soutien, la communication périodique, des lignes directrices opérationnelles et une définition précise des rôles et responsabilités;</li> <li>• un processus de planification des ressources qui tient compte du nombre d'employés nécessaire pour administrer le programme et en atteindre les objectifs et garantir une surveillance et une supervision suffisante du programme et des ententes;</li> <li>• un processus de gestion des risques qui cible chaque année les risques associés au programme, fournit une stratégie permettant de réduire ces risques de manière permanente et assure la</li> </ul>	<p>Consultez la section 5.3.3 du présent rapport.</p>	<p>3.1</p>

	surveillance régulière et suffisante des bénéficiaires pour tenir compte de ces risques.		
8.	Le directeur général, DGE, devrait, conjointement avec les directeurs généraux régionaux, veiller à l'amélioration du processus d'examen de la vérification afin que les problèmes liés aux dépenses non admissibles au programme soient réglés adéquatement, qu'il y ait une enquête appropriée sur les surplus et que, au besoin, la situation d'un bénéficiaire fasse l'objet d'un examen ou d'une vérification approfondis.	L'examen des états financiers vérifiés a été jugé limité et non fondé sur le risque, avec peu ou aucun suivi des anomalies ou des indications de non-respect.	1.1
9.	Le directeur général, DGE, conjointement avec la Direction des paiements de transfert et la Direction des politiques financières, devrait réévaluer les exigences du programme en matière de rapports financiers afin de tenir compte de l'obligation qu'a le Ministère de surveiller avec la diligence requise les bénéficiaires du programme et de s'assurer que les fonds servent aux fins prévues.	Le nouvel ICD fournira des renseignements plus détaillés sur les dépenses des bénéficiaires ainsi que des renseignements pour soutenir la surveillance de la stratégie de mesure du rendement et du programme; cependant, les gestionnaires n'ont pas encore commencé l'établissement de rapports.	2.4
10.	Le directeur général, DGE, devrait effectuer un examen complet des dépenses admissibles au programme et, dans la mesure où il est déterminé que les dépenses admissibles selon les modalités du programme sont inappropriées, mettre à jour ces modalités, de même que la Politique relative au programme et les Lignes directrices du PEP afin qu'elles contiennent les dépenses jugées appropriées.	Les dépenses admissibles et non admissibles ont été mieux définies dans les LDNP.	1.1
11.	Le directeur général, DGE, devrait établir, conjointement avec les directeurs généraux régionaux, un processus visant à effectuer une surveillance adéquate des bénéficiaires et une vérification de la conformité (financière et non financière, en recourant à une approche fondée sur le risque) afin de s'assurer que les bénéficiaires respectent les modalités du programme (y compris le programme de soutien des études autochtones, ou PSEA) et les ententes de financement. Il devrait également tenir compte des ressources et de la capacité des bureaux régionaux d'effectuer une surveillance et des vérifications de la conformité.	Bien que l'inclusion de nouveaux ICD représente une amélioration, la surveillance est limitée, non fondée sur le risque et ne reflète pas les ressources et les capacités.	1.1
12.	Le directeur général, DGE, devrait, conjointement avec les directeurs généraux régionaux, établir un processus dont se serviront les bureaux régionaux pour s'assurer que les projets financés par la composante PSEA du programme appuient adéquatement tous les aspects et objectifs du programme.	La refonte du programme comportait la précision dans les processus utilisés dans les régions. Cependant, des questions demeurent en ce qui concerne la précision générale des objectifs du programme.	2.2

13. Le directeur général, DGE, devrait, conjointement avec les directeurs généraux régionaux, s'assurer que les bureaux régionaux respectent les modalités du programme, les Lignes directrices du PEP et le Guide de présentation des rapports des bénéficiaires, lorsqu'ils reçoivent, étudient et évaluent des propositions dans le cadre du PSEA, et obtiennent les rapports annuels des bénéficiaires du PSEA.	Un processus plus rigoureux a été mis en œuvre pour soutenir l'évaluation des propositions et le processus de sélection du PPP.	2.2
14. Le directeur général, DGE, devrait, conjointement avec les directeurs généraux régionaux, veiller à ce que les bénéficiaires du PSEA présentent des rapports financiers adéquats concernant les fonds reçus et les dépenses encourues, et à ce que ces rapports fassent l'objet d'un examen suffisant de la part du personnel des bureaux régionaux pour garantir que les dépenses sont admissibles.	Le nouvel ICD du PPP requiert un organigramme des dépenses. Cependant, les catégories ne concordent pas avec les dépenses admissibles du programme.	2.2

Recommandations de l'évaluation sommative d'AADNC de 2012	Résultats du suivi	Description des critères d'évaluation 2104-2015
1. Élaborer un cadre stratégique transparent pour assurer une définition précise des rôles, des responsabilités, des engagements, des méthodes de financement et des obligations de rendre compte en matière d'EP. [en lien avec l'examen des possibilités pour la réforme de l'éducation]	S.O.	Pas dans la portée
2. Appuyer davantage la formation de partenariats avec les Premières nations, les organismes éducationnels et les établissements d'enseignement pour faciliter la transition et le soutien des étudiants. [en lien avec l'examen des possibilités pour la réforme de l'éducation]	S.O.	Pas dans la portée
3. S'efforcer d'élaborer des méthodes de collecte de données qui permettent l'évaluation fiable de l'inscription et de la réussite des étudiants.	Un nouvel ICD a été élaboré. Cependant, les gestionnaires n'ont pas encore commencé l'établissement de rapports.	2.4

Vérification des programmes pour les Premières nations – Bureau du vérificateur général du Canada, 2011	Description des critères d'évaluation 2014-2015
<p>1. Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec les organismes fédéraux concernés, devrait élaborer des plans de mise en œuvre pour les recommandations à l'égard desquelles les progrès réalisés sont insatisfaisants ou mitigés. Ces plans devraient comporter des objectifs, des cibles, des mesures à prendre et des échéanciers précis visant les résultats attendus, ainsi que des indicateurs pour évaluer les progrès réalisés.</p> <p>Suivi des précédentes recommandations par le BVG :</p> <p>1) Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre immédiatement une stratégie et un plan</p>	Pas dans la portée

Vérification des programmes pour les Premières nations – Bureau du vérificateur général du Canada, 2011	Description des critères d'évaluation 2014-2015
<p>d'action détaillés, assortis de cibles, pour combler l'écart de scolarisation. Le Ministère devrait aussi rendre compte de ses progrès au Parlement et aux Premières nations en temps utile. (Recommandation 5.33, rapport du vérificateur général du Canada, novembre 2004, chapitre 5. Affaires indiennes et du Nord Canada – Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire) Progrès : insatisfaisant</p> <p>2) Affaires indiennes et du Nord Canada devrait tenter d'obtenir une information fiable et uniforme sur les coûts réels de la prestation des services éducatifs sur les réserves et comparer ces coûts à ceux de services semblables dans les provinces. (Recommandation 5.51, rapport du vérificateur général du Canada, novembre 2004, chapitre 5.) Progrès : Satisfaisant</p>	

## **ANNEXE C – RÉGLEMENTATION, POLITIQUES ET DIRECTIVES PERTINENTES**

Les sources faisant autorité suivantes ont été examinées et ont servi de fondements dans le cadre de la présente vérification.

### Politiques, lignes directrices de programmes

- Autorisations du PEP
- LDNP – PPP (2014-2015, 2015-2016)
- LDNP – PAENP (2013-2014, 2014-2015)

### Outils de planification, de surveillance et d'établissements de rapports

- Instruments de collecte de données (PPP, PAENPS)
- Directives/guide sur la conformité du SPPEDS
- Plan d'activités du SPPEDS 2014-2015
- Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015
- Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014
- Stratégie de mesure du rendement du programme sur l'éducation