

Affaires indiennes et du Nord Canada

**Vérification du Programme d'enseignement
postsecondaire**

**Préparé par :
Direction générale des services de vérification et d'assurance**

**Projet 07/20
23 janvier 2009**

Table des matières

Table des matières.....	ii
Sigles et abréviations	i
Sommaire	i
1.0 Énoncé d'assurance.....	1
2.0 Introduction.....	2
3.0 Objectif	4
4.0 Portée	4
5.0 Approche et méthode	5
6.0 Conclusions.....	6
7.0 Observations et recommandations	6
7.1 Conception et approbation du programme.....	7
7.1.1 Autorisations de financement	7
7.1.2 Exigences relatives au financement des bénéficiaires	9
7.1.3 Mesure du rendement.....	11
7.2 Mise en oeuvre et surveillance du programme	15
7.2.1 Méthodes d'allocation.....	15
7.2.2 Exigences du programme.....	18
7.2.3 Gestion du programme.....	20
7.3 Surveillance des ententes et établissement de rapports.....	22
7.3.1 Présentation des rapports des bénéficiaires.....	23
7.3.2 Dépenses de programme déclarées	25
7.3.3 Surveillance des ententes et vérification de la conformité.....	27
7.4 Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI).....	30
7.4.1 Utilisation des fonds consacrés au PAEI	30
7.4.2 Conformité aux modalités du Programme et aux exigences en matière de rapports	31
7.4.3 Rapports financiers	32
8.0 Plan d'action	34
Annexe A – Critères de vérification	47

Sigles et abréviations

AC	Administration centrale
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ASF	Agents des services de financement
BVG	Bureau du vérificateur général du Canada
DGIM	Direction de la gestion de l'information ministérielle
EFCPN	Entente de financement Canada-Premières nations
EGF	Entente globale de financement
EPS	Enseignement postsecondaire
MOF	Mode optionnel de financement
MRCE	Manuel des rapports de clôture d'exercice pour les Premières nations, les conseils tribaux et les organisations politiques des Premières nations
PAEI	Programme d'aide aux étudiants indiens
PPECU	Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université
PSENP	Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire
PTS	Paiement de transfert souple
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SNIEP	Système national d'information sur l'éducation postsecondaire
SPPEDS	Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social
SVE	Secteur de la vérification et de l'évaluation

Sommaire

Introduction

Le Programme d'enseignement postsecondaire (« le Programme ») vise à améliorer l'employabilité des membres de Premières nations et des Inuits en offrant aux étudiants admissibles la possibilité de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire afin d'améliorer leur éducation et de perfectionner leurs compétences. Les sommes versées annuellement par AINC dans le cadre du Programme se chiffrent à plus de 300 millions de dollars. Le Programme comprend les trois éléments suivants :

Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire (PSENP) – Il s'agit du principal élément du Programme. Le PSENP fournit une aide financière aux étudiants inuits et des Premières nations admissibles qui sont inscrits à des programmes d'étude postsecondaire, notamment : des programmes menant à l'obtention d'un diplôme d'études collégiales (cégep et collège communautaire) ou des programmes de certificat; des programmes de premier cycle; des programmes menant à l'obtention d'un grade professionnel ou des programmes d'études supérieures (p. ex., médecine dentaire).

Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU) – Cet élément du Programme fournit une aide financière aux étudiants inuits et des Premières nations admissibles qui sont inscrits à des programmes préparatoires à l'entrée au collège ou à l'université afin de leur permettre d'atteindre le niveau de scolarité requis pour être acceptés dans des programmes d'études avancés menant à un grade ou à un diplôme.

Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI) – Cet élément du Programme fournit aux organisations indiennes, aux établissements d'enseignement postsecondaires indiens et autres établissements d'enseignement postsecondaire canadiens admissibles une aide financière pour l'élaboration et la prestation de cours collégiaux et universitaires destinés aux étudiants inuits et des Premières nations, et pour la réalisation d'activités de recherche en éducation.

Conformément au plan de vérification interne 2008-2011, on a procédé à une vérification du Programme dans les régions d'AINC et à l'administration centrale entre juin et août 2008.

Objectif et portée

La vérification vise à fournir l'assurance que le cadre de contrôle de gestion du Programme et les contrôles régionaux se rapportant à la gestion des contributions versées aux bénéficiaires sont pertinents et efficaces, afin de garantir la conformité aux autorisations pertinentes et aux cadres stratégiques.

Au niveau de la gestion du Programme, la vérification a porté sur la conception, l'approbation, la mise en œuvre et la surveillance du programme, de même que sur l'établissement de rapports. En ce qui concerne les contrôles régionaux relatifs à la gestion

des contributions versées aux bénéficiaires, la vérification a porté sur l'admissibilité des bénéficiaires et des projets, sur la mise au point d'ententes de financement, de même que sur la surveillance des bénéficiaires et l'établissement de rapports.

Au cours de la phase d'exécution de la vérification, on a examiné en détail les activités de quatre bureaux régionaux (Ontario, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique). On a également tenu des vidéoconférences au cours de la phase de planification et d'évaluation du risque, en collaboration avec les bureaux régionaux du Manitoba, du Québec et de l'Atlantique. On s'est rendu dans deux Premières nations pour chacune des quatre régions visitées au cours de la phase d'exécution.

La vérification interne a été effectuée suivant les exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes.

Conclusions

La Vérification interne n'est pas en mesure de fournir l'assurance que le cadre de contrôle de gestion du Programme est adéquat et efficace pour garantir l'atteinte des objectifs du Programme, étant donné qu'il manque des composantes clés. Sur le plan des contrôles régionaux relatifs à la gestion des contributions versées aux bénéficiaires, la Vérification interne conclut que bien que des procédures soient en place pour la production et l'examen de rapports sur le rendement et de rapports financiers, les activités de surveillance et de vérification de la conformité ne suffisent pas à garantir que les lois et politiques applicables, ainsi que les cadres du Programme sont respectés uniformément.

Selon la Vérification interne :

- Les autorisations de financement actuellement en usage, de même que le suivi limité de la façon dont les fonds sont utilisés, ne permettent pas une saine gestion des fonds du Programme.
- Les méthodes d'allocation actuelles ne permettent pas de garantir que les étudiants admissibles dans l'ensemble du pays ont un accès équitable aux études postsecondaires.
- Le cadre de mesure du rendement du Programme ne permet pas d'obtenir des données complètes et pertinentes pour mesurer et évaluer convenablement les résultats du Programme.
- On effectue une surveillance limitée de la conformité des bénéficiaires aux modalités du Programme et de l'entente de financement et les niveaux de vérification de la conformité sont insuffisants.

- Le financement consacré au Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI) ne tient pas suffisamment compte des résultats escomptés du Programme, c'est-à-dire une plus grande disponibilité de programmes d'enseignement postsecondaire.

Recommandations

Pour corriger les lacunes relevées dans le cadre de la vérification interne, le rapport de vérification formule un certain nombre de recommandations. Ainsi, le directeur général de l'Éducation devrait, entre autres choses :

- Réévaluer, en collaboration avec la Direction des paiements de transfert et politiques financières, les autorisations de financement en usage, ainsi que les exigences du Programme en matière de rapports, en prenant en considération l'obligation du Ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds du Programme et des objectifs poursuivis par ces autorisations de financement.
- Procéder à un examen détaillé de la méthode d'allocation utilisée pour la distribution des fonds du Programme, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, pour garantir aux étudiants admissibles de différentes régions un accès équitable aux fonds du Programme. Au cours de cet examen, on devrait tenir compte de la capacité de chaque région de satisfaire aux exigences du Programme dans les limites de leur budget de base.
- Établir un processus visant à renforcer le cadre de mesure du rendement du Programme, en améliorant la pertinence et l'intégrité des données enregistrées relatives au rendement, en saisissant de nouvelles données qui amélioreraient le cadre existant et en faisant en sorte que le nouveau Système de mesure du rendement de la direction générale produise des données qui permettront de faire des analyses et des évaluations adéquates et de produire des rapports convenables.
- Établir, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, un processus permettant de mener des activités adéquates de surveillance et de vérification de la conformité suffisantes des bénéficiaires (en fonction d'une approche fondée sur le risque) pour s'assurer que les bénéficiaires respectent les modalités du Programme et de l'entente de financement.
- Établir, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, un processus à employer dans les régions pour s'assurer que les projets financés par le biais de la composante PAEI du Programme appuient adéquatement tous les aspects et les objectifs du Programme.

1.0 Énoncé d'assurance

Nous avons complété la vérification interne du Programme d'enseignement postsecondaire (« le Programme ») géré par la Direction générale de l'éducation du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS) et exécuté par les bureaux régionaux. La vérification visait à fournir l'assurance que le cadre de contrôle de gestion du Programme et les contrôles régionaux se rapportant à la gestion des contributions versées aux bénéficiaires sont pertinents et efficaces, afin de garantir la conformité aux autorisations pertinentes et aux cadres stratégiques.

La vérification interne a été effectuée suivant les exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes.

L'équipe de vérification a évalué le cadre de contrôle de gestion en fonction de critères sélectionnés à même les Critères de vérification pour les programmes de subventions et de contributions établis par le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) en 2007 par le biais de consultations menées auprès de gestionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et en se basant sur d'autres cadres de contrôle des subventions et des contributions.

Selon mon jugement professionnel en tant que dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, les procédures de vérification suivies et les données recueillies sont suffisantes et appropriées pour confirmer l'exactitude des conclusions tirées et formulées dans le présent rapport. Ces conclusions sont fondées sur un examen des situations recensées au moment de la vérification et en fonction des critères de vérification établis. Il convient de souligner que les conclusions ne s'appliquent qu'aux secteurs vérifiés.

2.0 Introduction

Le Programme vise à améliorer l'employabilité des membres des Premières nations et des Inuits en offrant aux étudiants admissibles la possibilité de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire afin d'améliorer leur éducation et de perfectionner leurs compétences. Conformément aux modalités du Programme approuvées par le SCT, l'accès à une éducation postsecondaire vise à entraîner une participation accrue des étudiants inuits et des Premières nations à des programmes d'étude postsecondaire, et à élever leur taux d'emploi. De plus, il est énoncé dans ces modalités qu'on prévoit que les étudiants financés par ce Programme atteindront un niveau de scolarité postsecondaire comparable à celui d'autres Canadiens ayant des antécédents scolaires semblables.

La création du Programme remonte aux années 1970. Les pouvoirs en matière de politique attribués au Programme ont été renouvelés jusqu'au 31 mars 2013, et les modalités du Programme ont été prolongées jusqu'au 31 mars 2009. Voici les trois éléments du Programme :

Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire (PSENP) – Il s'agit du principal élément du Programme. Le PSENP fournit une aide financière aux étudiants inuits et des Premières nations admissibles qui sont inscrits à des programmes d'étude postsecondaire, notamment : des programmes menant à l'obtention d'un diplôme d'études collégiales (cégep et collège communautaire) ou des programmes de certificat; des programmes de premier cycle; des programmes menant à l'obtention d'un grade professionnel ou des programmes d'études supérieures (p. ex., médecine dentaire).

Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université (PPECU) – Cet élément du Programme fournit une aide financière aux étudiants inuits et des Premières nations admissibles qui sont inscrits à des programmes préparatoires à l'entrée au collège ou à l'université afin de leur permettre d'atteindre le niveau de scolarité requis pour être acceptés dans des programmes d'études avancés menant à un grade ou à un diplôme.

Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI) – Cet élément du Programme fournit aux organisations indiennes, aux établissements d'enseignement postsecondaire indiens et autres établissements d'enseignement postsecondaire canadiens admissibles une aide financière pour l'élaboration et la prestation de cours collégiaux et universitaires destinés aux étudiants inuits et des Premières nations, et pour la réalisation d'activités de recherche en éducation.

L'aide financière octroyée dans le cadre des éléments PSENP et PPECU du Programme vise à couvrir les frais de scolarité, de même que le coût des manuels scolaires et des fournitures, les allocations de subsistance et les frais de déplacement des étudiants et des personnes qu'ils ont à charge, ainsi que les coûts liés à la prestation de services d'aide,

d'orientation et de consultation aux étudiants admissibles inscrits à des programmes d'enseignement postsecondaire. L'aide financière pour les subventions et les bourses d'études est également admissible dans le cadre de l'élément PSENP.

L'aide financière octroyée dans le cadre de l'élément PAEI du Programme vise à couvrir les coûts directs associés à la mise sur pied et la prestation de cours de niveau collégial et universitaire à l'intention des étudiants inuits et des Premières nations, ou à la recherche et au développement en matière d'éducation chez les Premières nations et les Inuits.

Les sommes versées annuellement par AINC dans le cadre du Programme se chiffrent à plus de 300 millions de dollars. Le Programme est administré par les bureaux régionaux d'AINC, alors que sa gestion et sa coordination sont effectuées à l'échelle nationale par la Direction générale de l'éducation du SPPEDES. Dans l'ensemble du pays, les Premières nations, de même que leurs organisations administratrices ou leurs établissements d'enseignement, assurent directement la mise en oeuvre de la presque totalité du Programme

3.0 Objectif

La vérification vise à fournir l'assurance raisonnable de ce qui suit :

- que le cadre de contrôle de gestion du Programme est pertinent et adéquat;
- que les contrôles régionaux se rapportant à la gestion des contributions versées aux bénéficiaires sont efficaces pour garantir la conformité aux autorisations pertinentes et aux cadres stratégiques, incluant AINC et le gouvernement du Canada.

4.0 Portée

En ce qui a trait à la gestion du Programme, la vérification a porté sur ce qui suit :

- conception et approbation du programme;
- mise en œuvre du programme;
- surveillance du programme et établissement de rapports.

En ce qui concerne les contrôles régionaux relatifs à la gestion des contributions versées aux bénéficiaires, la vérification a porté sur ce qui suit :

- évaluation et documentation de l'admissibilité des bénéficiaires et des projets;
- mise au point d'ententes de financement;
- surveillance des bénéficiaires et établissement de rapports.

À l'échelle régionale, la vérification portait sur l'exercice financier 2007-2008, sauf pour les rapports financiers des bénéficiaires qui portaient sur l'exercice financier 2006-2007. Cette situation s'explique par le fait que les rapports financiers des bénéficiaires du Programme ne devaient être remis à AINC qu'en juillet 2008 et qu'ils n'étaient donc pas nécessairement disponibles à des fins d'examen au moment de la vérification sur place.

Au cours de la phase d'exécution de la vérification, on a examiné en détail les activités de quatre bureaux régionaux (Ontario, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique). On a également tenu des vidéoconférences au cours de la phase de planification et d'évaluation du risque, en collaboration avec les bureaux régionaux du Manitoba, du

Québec et de l'Atlantique. On s'est rendu dans deux Premières nations pour chacune des quatre régions visitées au cours de la phase d'exécution.

Compte tenu des dépenses restreintes liées au Programme engagées au Yukon, et dans les régions du Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest, on a exclu ces régions de la vérification.

5.0 Approche et méthode

La vérification a été effectuée suivant les exigences des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes et de la *Politique sur la vérification interne* du SCT. Les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis sont appropriés et suffisants pour appuyer l'exactitude des opinions énoncées dans le présent rapport.

Les critères de vérification ont été déterminés en se basant sur les informations recueillies au cours de la phase de planification et d'évaluation du risque menée par l'équipe de vérification en mai et juin 2008. Les critères ont servi de base à l'élaboration de la stratégie de vérification et du programme détaillé de vérification pour la phase d'exécution. Les critères de vérification sont présentés à l'Annexe A.

Les principales techniques de vérification utilisées incluaient, entre autres :

- *Examen de la documentation* – La documentation examinée comprenait, de façon non limitative, les politiques, directives, procédures et cadres de travail pertinents au Programme, de même que des rapports de vérification et d'évaluation antérieurs récents.
- *Examen du dossier du bénéficiaire* – On a examiné la documentation versée aux dossiers d'un échantillon de 55 ententes de financement de bénéficiaires des quatre régions visitées. On a procédé à l'examen de dossiers en utilisant une liste de contrôle de la vérification élaborée pour évaluer la conformité aux critères de vérification pertinents, aux modalités du Programme telles qu'elles ont été approuvées par le SCT et à la *Politique sur les paiements de transfert* du SCT.
- *Entrevues* – On a procédé à des entrevues auprès des dirigeants et du personnel chargés de la prestation du Programme à l'administration centrale (AC), dans chacune des quatre régions visitées, de même que dans les régions du Manitoba, du Québec et de l'Atlantique par le biais de vidéoconférences. On a également interviewé le personnel d'autres secteurs de l'AC incluant le personnel de la Direction de la gestion de l'information ministérielle, de la Direction des paiements de transfert et politiques financières, de la Direction générale de la gestion des ressources et de la Direction générale de la gestion de l'information. On a préparé des guides pour les entrevues menées, en prenant en compte l'objectif de la vérification et les critères de vérification élaborés.

- *Visites de Premières nations* – On s’est rendu dans des Premières nations pour chacune des quatre régions visitées au cours de la phase d’exécution de la vérification. On a visité deux bénéficiaires dans chaque région, afin de mieux comprendre la façon dont les bénéficiaires administrent le Programme et, dans la mesure du possible, d’évaluer la conformité aux modalités du Programme. Une liste de contrôle de l’évaluation et de la conformité a été établie et cette dernière a été utilisée au cours de chacune de ces visites.

Le travail de vérification sur place s’est déroulé dans les régions et à l’administration centrale de juin à août 2008.

6.0 Conclusions

La Vérification interne n’est pas en mesure de fournir l’assurance que le cadre de contrôle de gestion du Programme est adéquat et efficace pour garantir l’atteinte des objectifs du Programme, étant donné qu’il manque des composantes clés. Sur le plan des contrôles régionaux relatifs à la gestion des contributions versées aux bénéficiaires, la Vérification interne conclut que bien que des procédures soient en place pour la production et l’examen de rapports sur le rendement et de rapports financiers, les activités de surveillance et de vérification de la conformité ne suffisent pas à garantir que les lois et politiques applicables, ainsi que les cadres du Programme sont respectés uniformément.

7.0 Observations et recommandations

Tel qu’il a été mentionné au point 4.0 (Portée) de ce rapport, la vérification a permis d’examiner trois secteurs relatifs à la gestion du Programme et trois relatifs au contrôle régional (ou ayant trait à l’entente). Ces secteurs d’examen sont définis dans les Critères de vérification des subventions et contributions établis par le Secteur de la vérification et de l’évaluation en 2007. Les observations indiquées ci-dessous sont présentées en conformité avec ces secteurs d’examen.

La Vérification interne constate qu’il existe une certaine interrelation entre les observations présentées dans le rapport. Cela est dû, en partie, aux autorisations de financement en usage, de même qu’à notre préférence de classer les observations en secteur d’examen dans le but de permettre la formulation de recommandations appropriées et particulières à la suite de la vérification.

Les observations présentées dans les parties 7.1 à 7.3 se rapportent d’une façon générale aux éléments PSENP et PPECU du Programme, tandis que celles relatives à l’élément PAEI sont abordées dans la partie 7.4 du rapport.

7.1 Conception et approbation du programme

Les activités reliées à la conception et à l'approbation du programme sont celles menées par les gestionnaires de programmes et les cadres supérieurs du Ministère dans le but de concevoir un programme efficace fondé sur un besoin reconnu et d'obtenir l'approbation du Cabinet et du SCT.

7.1.1 Autorisations de financement

Les autorisations de financement actuellement en usage, de même que le suivi limité de la façon dont les fonds sont utilisés, ne permettent pas une saine gestion des fonds du Programme.

Le Ministère se sert de différentes autorisations de financement pour mettre en œuvre le Programme. Une subvention du PSENP ou du PPECU est accordée aux bénéficiaires financés par le biais d'une entente globale de financement (EGF) à titre de paiement de transfert souple (PTS) et aux bénéficiaires financés par le biais d'une entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN) à titre de mode optionnel de financement (MOF). L'utilisation de ces autorisations de financement est conforme aux modalités du Programme, ainsi qu'à celles du PTS et du MOF.

Le MOF est une autorisation de financement qui fournit un financement (de base) pluriannuel, en vertu d'une EFCPN, aux Premières nations et conseils tribaux admissibles qui répondent à certains critères d'évaluation. L'autorisation du MOF permet aux Premières nations et aux conseils tribaux bénéficiaires d'adapter les programmes et d'allouer des fonds pour répondre aux besoins et aux priorités de leurs collectivités, pourvu qu'elles continuent de respecter les normes minimales relatives à la prestation de ces programmes. Dans la mesure où les normes minimales sont respectées (conformément aux modalités des programmes individuels), le MOF permet aux bénéficiaires de conserver les soldes non dépensés à la fin de chaque année financière.

Le MOF est une autorisation de financement qui fournit aux Premières nations et aux conseils tribaux, en vertu d'une EGF, un financement en fonction de chaque programme. Bien qu'on demande aux bénéficiaires du MOF d'offrir les programmes et services conçus par AINC, on les encourage à gérer de façon efficace ces programmes et services dans le cadre d'un budget fixe, étant donné qu'ils sont également en mesure de conserver les soldes non dépensés pour autant qu'ils respectent les normes minimales relatives à la prestation de ces programmes.

Notre examen des dossiers d'ententes de financement, de même que le travail accompli par certains bureaux régionaux en ce qui concerne les dépenses déclarées du Programme, ont permis de confirmer que bon nombre de bénéficiaires ont déclaré des surplus non dépensés relativement aux fonds du Programme octroyés au cours de l'exercice financier 2006-2007. Notre examen des états financiers vérifiés de 2006-2007, de même

que des rapports de vérification et d'évaluation antérieurs du Programme, montrent que de tels surplus annuels du Programme ne sont pas rares. L'ampleur des surplus du Programme est difficile à déterminer étant donné que les bénéficiaires n'ont pas à présenter de comptes rendus des dépenses particulières du Programme (on aborde ce problème en détail plus loin dans ce rapport).

Bien que la direction du Programme à l'administration centrale soit consciente de l'existence de surplus relatifs au Programme, aucun processus systématique n'a été élaboré pour en effectuer le suivi ou chiffrer ces surplus. Les seules données actuellement conservées par le Ministère sont les montants des fonds du Programme versés aux bénéficiaires (telles qu'elles ont été saisies dans OASIS), et non le montant réel utilisé par les bénéficiaires. Sans l'information relative aux montants réels utilisés :

- l'administration centrale ne peut faire rapport avec précision au Parlement de la réelle utilisation des fonds du Programme;
- l'administration centrale ne possède pas l'information essentielle lui permettant d'appuyer la planification et la mesure des résultats du Programme, et de déterminer à quel moment des mesures correctives sont nécessaires;
- l'administration centrale ne possède pas l'information essentielle lui permettant d'évaluer l'efficacité du Programme (bien que l'AC soit en mesure de faire un rapport sur le nombre d'étudiants ayant reçu une aide au cours d'une année donnée, elle n'est toutefois pas en mesure de comparer cette information avec celles se rapportant aux dépenses réelles des bénéficiaires relatives au Programme).

La Vérification interne est d'avis que sans l'information détaillée se rapportant au niveau réel des dépenses relatives au Programme effectuées par les bénéficiaires et, par conséquent, à l'ampleur des surplus du Programme, le Ministère n'est pas en mesure de démontrer une saine gestion des fonds du Programme.

Recommandations :

1. Le directeur général de l'Éducation devrait élaborer un processus dans le but de déterminer les dépenses réelles des bénéficiaires relatives au Programme, et d'utiliser cette information pour la planification et la mesure des résultats du Programme, de même que dans un processus permanent d'ajustement du Programme afin d'en assurer le succès.
2. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec la Direction des paiements de transfert et politiques financières, devrait réévaluer les autorisations de financement en usage, ainsi que les exigences du Programme en matière de rapports, en prenant en considération l'obligation du Ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds du Programme et des objectifs poursuivis par ces autorisations de financement.

7.1.2 Exigences relatives au financement des bénéficiaires

On n'a procédé à aucune analyse pour déterminer le montant minimum de financement de bénéficiaires requis pour atteindre les objectifs du Programme.

Le Programme vise à améliorer l'employabilité des membres des Premières nations et des Inuits en offrant aux étudiants admissibles la possibilité de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire afin d'améliorer leur éducation et de perfectionner leurs compétences. Conformément aux modalités du Programme approuvées par le SCT, l'accès au financement des études postsecondaires vise à entraîner une participation accrue des étudiants inuits et des Premières nations à des programmes d'étude postsecondaire et, par conséquent, à élever leur taux d'emploi.

Le Programme, administré à l'origine par le Ministère, fournissait un financement pour tous les étudiants admissibles. En 1989, on a révisé le Programme afin de permettre le report de demandes d'étudiants dans les cas où le budget disponible du Programme ne permettait pas l'admissibilité de ces demandes. Conformément à ce qui a été dit lors d'une visite régionale, le financement de bénéficiaires est passé à ce moment-là d'un « modèle (entièrement financé) fondé sur les demandes » à un modèle de « distribution équitable des fonds disponibles ». Depuis ce temps, le montant des fonds alloués au Ministère par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a augmenté en pourcentage, démontrant une hausse actuelle de 2 % annuellement.

Il apparaît qu'au moins deux facteurs externes compromettent actuellement l'efficacité du Programme. Tout d'abord, les frais associés à l'envoi d'un étudiant à un établissement postsecondaire augmentent, surtout en ce qui a trait aux frais de scolarité. Bien que l'étendue de la vérification ne comprenne pas une analyse détaillée des frais de scolarité, des informations en provenance de Statistique Canada indiquent que l'augmentation

annuelle moyenne de ces frais au cours des dix dernières années était de 4,3 %¹. La Vérification interne a également remarqué que le nombre d'inscriptions d'étudiants au Programme a diminué au cours des huit dernières années passant de 27 000 étudiants (1998-1999) à 22 000 étudiants (2006-2007).

Ensuite, des indices permettent de supposer que les étudiants admissibles ne sont pas tous en mesure d'obtenir une aide financière du Programme en raison d'un manque de financement destiné au Programme. Bien que le Ministère ne recueille pas d'information à l'échelle nationale se rapportant aux étudiants placés sur une liste d'attente (ou dont la demande a été reportée), les visites effectuées dans les bureaux régionaux ont permis de confirmer que, dans certaines Premières nations bénéficiaires, des étudiants ont été placés sur une liste d'attente. L'équipe de vérification a également constaté que le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a déclaré en novembre 2004 que, selon l'Assemblée des Premières nations, un manque de financement avait empêché en 2000 environ 9 500 membres des Premières nations de poursuivre des études postsecondaires.

Bien qu'il semble y avoir suffisamment de preuves nous permettant de croire que le coût lié à l'obtention d'études postsecondaires est à la hausse (à un taux plus élevé que les augmentations annuelles octroyées à AINC) et que certains bénéficiaires du Programme comptent une liste d'attente d'étudiants, la direction du Programme à l'administration centrale n'a procédé à aucune analyse sur l'incidence de ces facteurs sur la capacité du Ministère à atteindre l'objectif du Programme qui consiste à améliorer l'employabilité des membres des Premières nations et des Inuits.

Selon la Vérification interne, le manque d'analyse relativement à la suffisance des fonds du Programme empêche le Ministère d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs du Programme peuvent être atteints. Toute analyse du niveau de financement offert par le Programme devrait également prendre en compte l'ampleur des surplus de financement déclarés par les bénéficiaires (tel qu'il a été mentionné précédemment), de même que les raisons motivant ces surplus.

Recommandation :

3. Le directeur général de l'Éducation devrait procéder à un examen du caractère suffisant et adéquat des exigences en matière de financement des bénéficiaires, compte tenu de la hausse des frais de scolarité et de l'information disponible se rapportant aux élèves placés sur une liste d'attente, pour s'assurer que le Ministère est en mesure d'atteindre les objectifs du Programme.

¹ Enquête sur les frais de scolarité et de subsistance des étudiants à temps plein dans les universités et collèges qui confèrent des grades.

7.1.3 Mesure du rendement

Le cadre de mesure du rendement actuellement en place ne permet pas d'obtenir des données complètes et pertinentes pour appuyer la gestion du Programme.

Afin de garantir l'atteinte des objectifs du Programme, il est important d'établir des mesures du rendement, des cibles et des indicateurs de résultats clairs et appropriés. Une saine mesure du rendement permet à la direction d'effectuer le suivi des progrès, d'évaluer les résultats et d'apporter des ajustements au programme de façon continue afin d'améliorer les résultats et d'atteindre les objectifs.

Les données relatives au rendement se rapportant au Programme actuellement saisies et recueillies proviennent de deux rapports annuels présentés par les bénéficiaires :

- un rapport sur les inscriptions – identifiant tous les étudiants recevant un financement d'études postsecondaires et fréquentant l'école en date du 1^{er} novembre de chaque année;
- un rapport sur l'obtention de diplômes – identifiant tous les étudiants ayant obtenu un diplôme pour leurs études au cours de l'année précédente.

Les données financières sur le Programme saisies et recueillies se limitent à l'information enregistrée dans le système OASIS d'AINC au moment où les fonds sont versés aux bénéficiaires. Bien que certains bénéficiaires rendent compte de recettes et de paiements particuliers se rapportant au Programme dans le cadre de leur rapport annuel sur les états financiers vérifiés, de telles informations ne sont pas obligatoires et ne sont pas recueillies ou analysées par le Ministère (cette question est analysée plus en détail plus loin dans ce rapport). De plus, les systèmes qui permettent la saisie des données relatives au rendement et des données financières ne sont pas reliés.

Des vérifications antérieures, de même qu'une évaluation du Programme, ont permis d'établir la nécessité d'obtenir de meilleures informations pour appuyer la gestion du Programme. On a résolu partiellement le problème grâce à la création du Système national d'information sur l'éducation postsecondaire (SNIEP). Le SNIEP permet de saisir et de recueillir les renseignements annuels se rapportant aux inscriptions et à l'obtention de diplômes déclarés par les bénéficiaires. Le système a été mis en place en 2003-2004 et semble avoir permis d'éliminer un certain nombre d'anciens problèmes se rapportant à la collecte de données, tels que l'utilisation de systèmes d'information différents dans diverses régions. Toutefois, certains problèmes persistent en ce qui a trait au cadre de mesure du rendement du Programme.

L'équipe de vérification a relevé deux problèmes courants relatifs à la mesure du rendement. Tout d'abord, la saisie et le stockage actuels de données dans le SNIEP comportent certaines limites. Le système est mis à jour par le personnel de la Direction de la gestion de l'information ministérielle (DGIM). Bien que le SNIEP possède des contrôles permettant de valider les données au moment de les saisir dans le système, le personnel de la DGIM a relevé un certain nombre de lacunes en ce qui a trait à la saisie des données. En voici quelques-unes : domaines d'études inactuels, codes limités pour les qualifications recherchées par les étudiants, dates d'échéance de présentation de rapports ne garantissant pas que tous les étudiants inscrits ont été saisis et étudiants enregistrés dans le système qui fréquentent des établissements non admissibles. La DGIM a également fait mention de limites concernant les capacités de production de rapports du SNIEP.

Ensuite, d'autres données financières ou relatives au rendement, si elles étaient recueillies, permettraient de renforcer la capacité du Ministère de mesurer et d'évaluer les

résultats du Programme. Tel qu'il a été mentionné précédemment, le Ministère tirerait probablement profit de renseignements sur les dépenses réelles du Programme et sur le nombre d'étudiants placés sur les listes d'attente. Voici d'autres données qui permettraient sans doute d'améliorer la mesure du rendement et la planification annuelle du Programme, si elles étaient recueillies : données sur le nombre d'années pour lesquelles un étudiant a reçu de l'aide financière, données sur les coûts moyens (directs et indirects) par étudiant par bénéficiaire, données sur le taux d'abandon scolaire par bénéficiaire, données sur le nombre de programmes pour lesquels un étudiant a reçu du financement et données sur le pourcentage d'étudiants qui ont obtenu ou non un diplôme.

Selon la Vérification interne, il est nécessaire d'améliorer l'intégrité et l'intégralité des données du Programme pour permettre au Ministère de bien analyser et évaluer les résultats du Programme et, au bout du compte, d'en améliorer le rendement. Bien que les questions liées à l'intégrité et à l'intégralité des données existent depuis un certain temps, peu de progrès ont été accomplis relativement à la résolution de ces dernières. Bien qu'à la Vérification interne, on soit conscient du caractère délicat que peut présenter la demande de production de rapports additionnels de la part des Premières nations, on estime que certaines des données requises pour la définition des objectifs du Programme et pour l'évaluation du rendement sont actuellement recueillies par le Ministère. Le défi consiste donc à établir un système et un processus permettant d'extraire, de regrouper et d'analyser les données.

L'équipe de vérification a, de plus, noté que le SCT a récemment approuvé une présentation de la Direction générale de l'éducation de 268 M\$ (répartis sur les cinq prochaines années) pour appuyer la mise en place de nouvelles initiatives de responsabilisation dans le cadre des programmes d'éducation. La Direction générale a également préparé récemment une approbation préliminaire de projet pour l'appui et le développement d'un système de mesure du rendement spécifique à l'éducation (26 M\$) devant être présenté au SCT. Bien que, dans la récente présentation au SCT et dans l'approbation préliminaire de projet, on propose un grand nombre d'améliorations de la mesure du rendement à l'intention de la Direction générale, aucune nouvelle mesure du rendement n'est prise en compte pour le Programme. Un système de mesure du rendement intégré et perfectionné comprenant le Programme permettrait, cependant, d'améliorer l'extraction et l'analyse des données saisies actuellement.

Recommandation :

4. Le directeur général de l'Éducation devrait établir un processus visant à renforcer le cadre de mesure du rendement déjà en place à l'appui du Programme afin de faire ce qui suit :
 - améliorer la pertinence et l'intégrité des données relatives au rendement enregistrées actuellement par la Direction générale, en collaboration avec la DGIM;
 - reconnaître et saisir les nouvelles données qui permettraient de renforcer le cadre de mesure du rendement existant;
 - faire en sorte que le nouveau système de mesure du rendement de la Direction générale produise des données qui permettront de faire des analyses et des évaluations adéquates et de produire des rapports convenables.

7.2 Mise en oeuvre et surveillance du programme

La mise en œuvre du programme comprend les politiques et procédures, les ressources, les systèmes et les outils de soutien développés au niveau des programmes afin de faciliter la mise en œuvre uniforme d'un programme dans toutes les régions et favoriser l'atteinte des objectifs de programme. La surveillance du programme comprend une surveillance et un examen suffisants, effectués en temps opportun par les gestionnaires de programme, afin de favoriser l'atteinte des objectifs de programme et de dégager les problèmes à résoudre.

7.2.1 Méthodes d'allocation

Les méthodes d'allocation actuelles ne permettent pas de garantir que les étudiants admissibles dans l'ensemble du pays ont un accès équitable aux études postsecondaires

L'allocation liée au Programme comprend la distribution des fonds provenant de l'AC aux régions et des régions aux bénéficiaires. On énonce dans les modalités du Programme que [TRADUCTION] « le niveau de financement accordé à un bénéficiaire sera déterminé en fonction des allocations des années antérieures ou d'une formule ». Cependant, aucune autre explication n'est donnée. La *Politique du Programme* et les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* ne disent rien au sujet des allocations du Programme.

Les visites régionales et l'examen des dossiers des ententes de financement ont permis de confirmer que bien que les hausses du financement de l'EFCPN soient fondées sur des formules, et que les hausses s'appliquent à tous les programmes compris dans le « bloc » de financement (incluant le Programme), le modèle d'allocation de l'EGF pour le Programme varie en fonction de la région. Dans deux des régions visitées, les allocations du Programme sont fondées sur la population des 18 à 34 ans pour chaque bénéficiaire et dans la région dans son ensemble. Une autre région alloue les fonds du Programme en se basant sur les sommes accordées au cours de l'année précédente, en conservant les hausses annuelles du Programme dans une réserve et en n'allouant les fonds qu'aux bénéficiaires en mesure de démontrer que leurs demandes n'ont pas été financées (étudiants placés sur une liste d'attente). Enfin, une autre région alloue les fonds du Programme aux bénéficiaires en se fondant sur leurs dépenses admissibles vérifiées de l'année précédente et leur permet de présenter une demande de financement additionnel qui pourra être tiré de la réserve de fonds du Programme qui n'ont pas été alloués, en supposant qu'ils peuvent justifier leur demande. Les montants versés aux bénéficiaires par les régions sont enregistrés dans OASIS par activité du Programme.

À la direction de l'AC, on sait que les régions utilisent différentes méthodes d'allocation pour le Programme. On attribue cette façon de faire aux « différences régionales ». Bien

qu'on ait trouvé que chacune des méthodes d'allocation régionales comporte des avantages, relatifs à une approche simple fondée sur une formule, l'équipe de vérification n'a trouvé aucune façon de justifier le fait que les régions utilisent différentes méthodes d'allocation.

En ce qui a trait à l'allocation de fonds de l'AC aux régions, le financement du Programme constitue un élément du budget annuel de base de chaque région. La Direction générale de l'éducation ne détermine pas le montant du financement tiré du Programme devant être alloué à chaque région. La Direction générale de la gestion des ressources du Secteur du dirigeant principal des finances à l'AC en a la responsabilité. Bien que certains programmes permettent d'allouer des montants spécifiques aux régions (fonds du budget auxiliaire), le Programme fait partie du budget de base accordé aux régions. Depuis 1998-1999, on utilise une méthode globale de financement qui permet d'allouer des fonds du budget de base aux régions chaque année, sans répartition par programme des fonds de base. Les hausses du budget national (actuellement de 2 % annuellement) sont allouées à chaque région, proportionnellement à leurs budgets existants.

Dans le cadre de l'analyse des allocations du Programme effectuée par l'équipe de vérification, on a comparé le total des dépenses liées au Programme par région (sans compter le PAEI) au nombre total de membres des Premières nations et d'Inuits âgés de 18 à 34 ans par région (en date du 31 décembre 2007). Bien que la population des 18 à 34 ans ne représente pas le meilleur ou le seul moyen d'évaluer l'équité des allocations régionales, il prend en compte la population des demandeurs les plus probables; ceci est un facteur utilisé dans au moins deux régions. Cette analyse a permis de dégager un écart important dans les dépenses liées au Programme par région en 2007-2008. Les montants versés par les régions allaient de 1 609 \$ pour la population des 18 à 34 ans dans la région de l'Ontario, à 941 \$ pour les 18 à 34 ans dans la région de l'Atlantique.

Les régions ont l'autorisation d'allouer des fonds provenant des divers programmes compris dans leur budget de base et doivent, donc, en fin de compte, décider de l'étendue du financement du Programme à accorder à leurs bénéficiaires. Bien que cela explique bon nombre des écarts observés dans les versements régionaux, ces écarts peuvent être en partie attribuables au niveau de financement du Programme alloué à chaque région au moment où la méthode de financement global a été mise en place (1998-1999). Le personnel de la Direction générale de la gestion des ressources a remarqué que bien que les allocations du Programme à chaque région n'étaient pas nécessairement équitables au moment de la mise en place de la méthode de financement global, ces répartitions injustes existeraient toujours alors que les augmentations annuelles du financement destiné aux régions ont été limitées aux augmentations proportionnelles des budgets existants. Il est probable que les données démographiques changeantes parmi les bénéficiaires et dans les régions depuis 1998-1999 soient également un facteur.

La Vérification interne est d'avis que les méthodes d'allocation actuelle ne permettent pas de garantir que les étudiants admissibles dans l'ensemble du pays ont un accès équitable aux études postsecondaires. Les différentes méthodes d'allocation utilisées dans les diverses régions et la fourchette de versements pour la population des 18 à 34 ans dans les régions n'ont pu être justifiées. Par conséquent, il est possible que les bénéficiaires des différentes régions reçoivent une part non proportionnelle des fonds du Programme disponibles.

Recommandation :

5. Le directeur général de l'Éducation devrait procéder à un examen détaillé de la méthode d'allocation utilisée pour la distribution des fonds du Programme, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, pour garantir aux étudiants admissibles de différentes régions un accès équitable aux fonds du Programme. Au cours de cet examen, on devrait tenir compte de la capacité de chaque région de satisfaire aux exigences du Programme dans les limites de leur budget de base.

7.2.2 Exigences du programme

Les exigences minimales du Programme et les normes d'exécution requises ne sont pas définies adéquatement, de façon à garantir que les bénéficiaires utiliseront les fonds du Programme qu'ils reçoivent aux fins prévues.

On indique dans les normes d'exécution (exigences) du Programme, tel qu'il est défini dans les modèles nationaux actuels de l'EFCPN et de l'EGF, que les bénéficiaires doivent fournir une aide financière relative aux études postsecondaires aux Indiens admissibles inscrits ou visés par un traité, habitant dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, résidant habituellement au Canada, selon le budget approuvé du bénéficiaire et les lignes directrices ou politiques écrites (dans le cas d'une EFCPN) ou en appliquant les conditions d'admissibilité du Ministère (dans le cas d'une EGF). Dans le modèle d'EGF, on indique également que le bénéficiaire devra s'assurer que le Programme est administré conformément aux *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* du Ministère.

Ces normes d'exécution sont formulées de façon similaire dans les modalités du Programme intitulées « Exigences de la demande ». Aucune autre formulation n'est fournie dans les modalités du Programme relativement aux « normes d'exécution requises ». Les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* ne disent rien concernant les exigences minimales du Programme ou les normes d'exécution requises à respecter par les bénéficiaires.

La Vérification interne a conclu que les exigences minimales du Programme et les normes d'exécution sont vagues et ambiguës, compte tenu des autorisations de financement utilisées. Tel qu'il a été mentionné précédemment, les autorisations de financement liées au PTS ou au MOF permettent aux bénéficiaires de conserver les fonds du programme non dépensés une fois qu'ils ont satisfait aux « exigences minimales du programme ». Dans la mesure où les exigences minimales du Programme ou les normes d'exécution ne sont pas bien définies, le niveau et l'uniformité de la prestation du Programme laissent place à l'interprétation. Bien que ces autorisations de financement visent à favoriser l'efficacité des bénéficiaires relativement à la prestation de programme et à leur laisser la souplesse nécessaire afin de répondre aux besoins de leur collectivité,

le Ministère est quand même tenu de s'assurer que les objectifs du Programme sont atteints et que les fonds sont utilisés aux fins prévues. Par conséquent, les exigences minimales du Programme et les normes d'exécution doivent être claires et explicites.

La Vérification interne est d'avis que les exigences minimales du Programme et les normes d'exécution requises ne sont pas définies adéquatement pour permettre de s'assurer que les bénéficiaires utilisent les fonds du Programme reçus aux fins prévues. Par conséquent, le niveau et l'uniformité de la prestation du Programme laissent place à l'interprétation.

Recommandation :

6. Le directeur général de l'Éducation devrait s'assurer que les exigences minimales du Programme et les normes d'exécution (exigences) sont suffisamment claires à la fois pour les bénéficiaires afin qu'ils comprennent les attentes du Ministère lorsqu'ils administrent un programme d'étude postsecondaire, et pour le personnel d'AINC afin qu'ils soient en mesure d'évaluer et de déterminer, dans le cadre de la surveillance du Programme, si les bénéficiaires satisfont aux exigences du Programme.

7.2.3 Gestion du programme

Il y a un manque général de planification du Programme, d'appui et d'encadrement, de même que de surveillance et d'examen du rendement de la part de l'AC.

Afin de garantir une mise en oeuvre de programme efficace et efficiente, on doit établir des politiques et procédures appropriées, on doit consacrer au programme des ressources humaines suffisantes et compétentes, définir les rôles et responsabilités et développer des systèmes et outils de soutien. C'est habituellement le rôle que doit jouer l'AC. En général, ce rôle nécessite l'élaboration de processus de gestion du risque, l'établissement de plans annuels, la surveillance du rendement du programme, l'établissement de processus de communication continus et la prestation de services d'encadrement adéquats aux bureaux régionaux.

La prestation du Programme a été déléguée aux Premières nations et aux conseils tribaux bénéficiaires depuis un certain nombre d'années. Selon le modèle d'exécution déjà en place, l'AC est responsable de la gestion globale du Programme (tel qu'il a été décrit précédemment), tandis que les bureaux régionaux sont chargés d'établir les ententes de financement, de verser les fonds, de surveiller la conformité aux modalités de l'entente et de saisir et recueillir les données financières et l'information relative au rendement.

La Vérification interne a constaté que l'AC ne consacre que peu de ressources et de temps à la gestion du Programme. Les gestionnaires du Programme (à l'AC) ont reconnu que la Direction générale de l'éducation à l'AC se concentre principalement sur le programme d'éducation primaire et secondaire (de la maternelle à la douzième année). La Vérification interne a également noté cette prépondérance dans la récente documentation de programmes préparée par la Direction générale de l'éducation à l'appui de ses nombreux programmes. Les versions préliminaires du *cadre de gestion* et du *cadre stratégique* de la Direction générale de l'éducation, de même que sa récente présentation

au SCT visant à appuyer de nouvelles initiatives de responsabilisation (268 M\$ répartis sur cinq ans) se concentraient principalement sur les besoins du programme de la maternelle à la douzième année. La Vérification interne a remarqué qu'il était rare qu'on fasse directement référence au Programme dans ces documents. Bien que les quelque 300 M\$ versés dans le cadre du Programme semblent peu comparativement aux quelque 900 M\$ versés dans le cadre du Programme de la maternelle à la douzième année, ils représentent néanmoins une dépense publique considérable.

Plus précisément, en ce qui concerne la gestion du Programme par l'AC, la Vérification interne a remarqué ce qui suit :

- les modalités du Programme, la *Politique du Programme* (1989) et les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* n'ont pas été mises à jour afin de fournir aux bureaux régionaux et aux bénéficiaires des renseignements plus complets et actuels relativement aux exigences du Programme;
- aucun plan à long terme ou annuel n'a été élaboré afin d'atteindre les objectifs du Programme;
- il y a absence de communication constructive entre l'AC et les régions et peu d'appui et d'encadrement à l'intention des bureaux régionaux relativement à l'administration et à la gestion du Programme;
- on a envoyé aux régions une version préliminaire des rôles et responsabilités de l'AC, des régions et des bénéficiaires, mais on ne l'a pas encore validée, ni finalisée;
- l'AC n'a élaboré ou mis en œuvre aucun plan de renouvellement des ressources humaines pour garantir que le niveau de ressources requis (p.ex., équivalents temps plein, opérations) et les compétences nécessaires soient disponibles;
- l'AC n'a établi aucun processus de gestion du risque, et ce n'est que tout récemment que le Secteur du dirigeant principal des finances a procédé à une évaluation du risque qui prenait le Programme en compte;
- l'AC ne procède à aucune surveillance ou vérification de la conformité des opérations régionales; elle n'est donc pas en mesure de déterminer si les activités régionales sont conformes aux procédures et à la *Politique du Programme*;
- peu de progrès ont été accomplis en ce qui a trait à la réalisation des plans d'action de gestion à la suite des vérifications antérieures et des constatations des rapports d'évaluation.

Selon la Vérification interne, l'administration centrale doit jouer un rôle plus structuré et proactif en ce qui a trait à la gestion et à la mise en œuvre du Programme, et celle-ci devrait exécuter des pratiques plus rigoureuses de diligence raisonnable lors de la

surveillance des activités des bureaux régionaux. Ce pourrait être avantageux pour le Programme, si du personnel de l'AC consacrait tout son temps à la gestion de celui-ci et à la communication avec les régions.

Recommandation :

7. Le directeur général de l'Éducation devrait mettre en place un cadre de contrôle de la gestion (un ensemble de politiques et de procédures pour faire en sorte que les résultats et les objectifs du Programme sont atteints) spécifique au Programme incluant, de façon non limitative, ce qui suit :
 - un processus permettant de mettre à jour de façon régulière les fondements du Programme, tels que les modalités du Programme, la *Politique du Programme* et les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* et, éventuellement, un guide des opérations, pour garantir que ces documents demeurent pertinents et suffisamment détaillés;
 - un processus de planification annuel permettant d'établir les objectifs et les cibles du Programme chaque année, en vue d'améliorer de façon continue les résultats du Programme (au moyen de mesures et d'évaluations du rendement du Programme) et d'accroître l'efficacité du Programme;
 - une surveillance, une orientation et un encadrement offerts aux bureaux régionaux par le biais d'outils de soutien, de communications régulières, de directives opérationnelles et d'une bonne définition et communication des rôles et responsabilités;
 - un processus de planification des ressources qui prend en compte le niveau de personnel nécessaire pour administrer le Programme, atteindre les objectifs du Programme et garantir une surveillance et un contrôle suffisants des ententes et du Programme;
 - un processus de gestion du risque qui permet de reconnaître chaque année les risques liés au Programme, qui présente une stratégie pour atténuer ces risques en permanence et garantit une surveillance régulière ainsi qu'une vérification suffisante de la conformité axée sur le risque des bénéficiaires.

7.3 Surveillance des ententes et établissement de rapports

La surveillance des ententes et l'établissement de rapports comprennent les activités exercées par les bureaux régionaux en ce qui a trait au Programme, afin de garantir la conformité aux modalités du Programme et aux ententes de financement.

7.3.1 Présentation des rapports des bénéficiaires

Les exigences relatives aux rapports financiers, au même titre qu'un examen financier limité effectué par les bureaux régionaux, ne permettent pas de prendre suffisamment en compte les renseignements financiers fournis par les bénéficiaires.

On peut lire dans le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert* du SCT, qu'« on s'attend à ce que les agents de programme surveillent périodiquement les progrès et les activités des destinataires de contributions ou d'autres transferts conditionnels ». On y décrit la surveillance comme étant un « élément essentiel du cadre de contrôle d'un programme de paiements de transfert ». Dans le cas du Programme, les bureaux régionaux sont responsables d'assurer la surveillance de la conformité des bénéficiaires. La surveillance à l'échelle régionale comprend, entre autres activités, le fait de garantir que les rapports financiers et les rapports sur le rendement des bénéficiaires sont remis et examinés conformément aux modalités du Programme et des ententes de financement.

En ce qui a trait aux rapports financiers, on exige des bénéficiaires qu'ils présentent chaque année des états financiers vérifiés, tel qu'il est spécifié dans le *Manuel des rapports de clôture d'exercice pour les Premières nations, les conseils tribaux et les organisations politiques des Premières nations (MRCE)*, au plus tard le 31 juillet de chaque année. On exige également dans le MRCE que les bénéficiaires préparent des tableaux de revenus et de dépenses distincts pour tous les programmes et services financés sous forme de contribution spécifiés dans leurs ententes de financement. Cette exigence vise principalement à garantir que les rapports liés aux programmes financés par le biais de contributions soient distincts, ou séparés, des programmes financés par le biais des autorisations de financement liées au PTS ou au MOF. De cette façon, on peut compléter un examen financier des programmes financés au moyen de contributions pour garantir que les dépenses déclarées sont appropriées et que tous les fonds non dépensés sont recouverts auprès du bénéficiaire. On ne demande pas ce type de tableaux aux bénéficiaires dans le cas des programmes financés par le biais du PTS ou du MOF, bien que certains les présentent quand même.

Les renseignements fournis dans les états financiers vérifiés annuels et dans les tableaux distincts font l'objet d'un examen de la vérification effectué par le personnel des bureaux régionaux. L'examen de la vérification vise à déterminer la situation financière d'ensemble du bénéficiaire, en plus d'évaluer la conformité aux modalités de l'entente financière.

Bien que la Vérification interne ait trouvé des procédures bien établies déjà en place en ce qui a trait à la production et à l'examen des rapports sur le rendement et des rapports financiers dans chaque région, celle-ci a constaté que le processus d'examen de la vérification à l'appui du Programme était limité. La Vérification interne a remarqué que

lorsque aucun tableau distinct du Programme n'était fourni, le personnel des bureaux régionaux ne pouvait effectuer d'examen financier de la conformité du Programme. Dans les cas où l'on fournissait un tableau distinct du Programme, la Vérification interne a constaté que la région n'avait pris aucune mesure, malgré le fait que les bénéficiaires déclaraient des dépenses non admissibles (la partie du rapport qui suit donne de plus amples détails concernant ces dépenses). La Vérification interne a également remarqué qu'on ne prenait généralement aucune mesure pour déterminer la nature des surplus déclarés.

Nous avons discuté avec les agents des services de financement (ASF) des bureaux régionaux de la question liée aux dépenses non admissibles et aux surplus déclarés. Ils ont mentionné que les bénéficiaires ont l'autorisation de conserver les fonds excédentaires. Par conséquent, si les bénéficiaires désirent utiliser leurs fonds excédentaires pour des dépenses de programme non admissibles, ils y sont autorisés. Les bureaux régionaux qui exécutaient les examens de vérification n'ont donc soulevé aucune objection relativement aux dépenses non admissibles déclarées par les bénéficiaires.

Selon la Vérification interne, malgré les autorisations de financement en place, l'utilisation des fonds du Programme pour payer des dépenses non admissibles constitue un manquement aux modalités du Programme et pourrait empêcher d'autres étudiants admissibles d'avoir accès au soutien du Programme qui leur est destiné. La Vérification interne est également d'avis que les surplus du Programme devraient faire l'objet d'une enquête exhaustive afin d'en déterminer la pertinence. Enfin, la Vérification interne estime que le manque d'exigences en matière de rapports en ce qui concerne les programmes financés par le biais du PTS ou du MOF va à l'encontre de l'obligation du Ministère de garantir une diligence raisonnable lors de la surveillance des bénéficiaires du Programme et de garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

Recommandations :

8. Le directeur général de l'Éducation devrait, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, s'assurer de l'amélioration du processus d'examen de la vérification pour faire en sorte que les dépenses non admissibles du Programme soient traitées de façon appropriée, que les surplus du Programme fassent l'objet d'une enquête adéquate et que, au besoin, le bénéficiaire fasse l'objet d'examens ou de vérifications supplémentaires.
9. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec la Direction des paiements de transfert et politiques financières, devrait réévaluer les exigences relatives aux rapports financiers du Programme, en prenant en compte l'obligation du Ministère de garantir une diligence raisonnable lors de la surveillance des bénéficiaires du Programme et de garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

7.3.2 Dépenses de programme déclarées

Les bénéficiaires qui fournissent des tableaux distincts de revenus et de dépenses liés au Programme déclarent des dépenses non admissibles.

Tel qu'il a été mentionné, le Programme est financé par le biais des autorisations de financement du MOF ou du PTS et, à ce titre, il n'est pas nécessaire de présenter un tableau distinct des revenus et des dépenses du Programme. La Vérification interne a, toutefois, conclu que des bénéficiaires avaient fourni un tableau distinct des revenus et des dépenses du Programme dans 34 des 55 dossiers d'ententes de financement examinés dans les régions en 2006-2007.

La majorité des 34 tableaux fournis par les bénéficiaires incluaient des dépenses qui n'étaient pas admissibles en vertu des modalités du Programme. Les dépenses admissibles en vertu des modalités du Programme (pour le PSENP et le PPECU) sont les suivantes : les frais de scolarité et autres frais étudiants requis, le coût des manuels scolaires et des fournitures, les allocations de subsistance (pour les étudiants et les personnes qu'ils ont à charge), les frais de déplacement, l'aide financière pour les subventions et les bourses d'études, ainsi que les coûts liés à la prestation de services d'aide, d'orientation et de consultation pour les étudiants admissibles inscrits à des programmes d'enseignement postsecondaire. Des frais tels que ceux-ci représentent des coûts directs propres à chaque étudiant.

On a relevé, lors de l'examen des 34 tableaux, des dépenses non admissibles dépassant 3,2 M\$. Les tableaux comprenaient les dépenses suivantes (sans en exclure d'autres) : frais d'administration, dépenses en immobilisations, frais de garde, salaires et avantages sociaux du personnel, coûts reliés à la formation du personnel et aux réunions, frais de déplacement du personnel et des membres du Conseil, frais de bureau et coûts des

services publics. Bien que la Vérification interne considérait que bon nombre de ces coûts indirects venaient appuyer le fonctionnement d'un programme d'enseignement postsecondaire, ces dépenses ne sont pas comprises dans les modalités du Programme et, par conséquent, ne sont pas admissibles. L'équipe de vérification ignore si l'administration centrale a procédé récemment à un examen à ce sujet afin de prendre en compte l'intégration possible de tels coûts dans les modalités du Programme. Dans la mesure où l'on procéderait à un tel examen, il serait nécessaire de prendre en compte ce qui suit : l'incidence de tels coûts sur la prestation et les objectifs du Programme, la nécessité de restreindre ou limiter le niveau des coûts indirects permis, la nécessité de déterminer ou de définir les coûts que les bénéficiaires devraient continuer à assumer et les raisons motivant toutes décisions antérieures relatives au Programme qui avaient pour but de limiter la nature des coûts admissibles du Programme (des modifications apportées au Programme en 1989 réduisaient le nombre de catégories de dépenses admissibles relatives au Programme).

Selon la Vérification interne, l'administration centrale et les bureaux régionaux doivent examiner les dépenses en fonction des dépenses admissibles dans le cadre des modalités du Programme, en prenant en compte les coûts qu'un bénéficiaire engagerait normalement pour le fonctionnement d'un programme d'enseignement postsecondaire.

Recommandation :

10. Le directeur général de l'Éducation devrait procéder à un examen approfondi des dépenses admissibles du Programme et, dans la mesure où l'on considère que la liste des dépenses admissibles incluse dans les modalités du Programme est incomplète, mettre à jour ces modalités, la *Politique du Programme*, de même que les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* afin d'y inclure les dépenses jugées appropriées.

7.3.3 Surveillance des ententes et vérification de la conformité

On effectue une surveillance limitée de la conformité des bénéficiaires aux modalités du Programme et de l'entente de financement, et les niveaux de vérification de la conformité sont insuffisants.

Tel qu'il a été mentionné, on peut lire dans le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert* du SCT qu'« on s'attend à ce que les agents de programme surveillent périodiquement les progrès et les activités des destinataires de contributions ou d'autres transferts conditionnels ». En plus d'assurer la conformité du rendement et des rapports financiers aux modalités du Programme et de l'entente de financement, on s'attend à ce que les activités de surveillance des bureaux régionaux comprennent ce qui suit :

- la tenue de visites de sites, de réunions, de séances d'information et de conversations téléphoniques avec les bénéficiaires pour s'assurer de la prestation de programmes et de services conformément aux modalités du Programme et de l'entente de financement;
- la réalisation d'examen officiels ou de vérifications de la conformité des bénéficiaires (menés selon une approche fondée sur les risques) pour garantir la conformité aux modalités du Programme et de l'entente de financement.

La Vérification interne a constaté que les agents des services de financement (ASF) des bureaux régionaux sont les principaux points de contact des bénéficiaires. Généralement, un ASF est responsable de cinq à dix bénéficiaires (selon leur emplacement) et de toutes les questions et tous les programmes se rapportant à ces bénéficiaires. La Vérification interne a conclu qu'il n'y a eu aucune surveillance planifiée ou organisée du rendement des bénéficiaires du Programme, telle que la tenue de visites de sites régulières pour s'assurer de la conformité aux modalités du Programme et de l'entente de financement.

Les ASF des régions ont déclaré que leur charge de travail ne leur permettait pas d'effectuer des visites de sites et de tenir des réunions de façon régulière, mais qu'ils communiquaient fréquemment avec les bénéficiaires au sujet de questions spécifiques se rapportant aux programmes. Bien que les bureaux régionaux aient également recours au personnel de la Direction générale de l'éducation responsable d'aborder les problèmes spécifiques au Programme se rapportant à tous les bénéficiaires, aucun employé de la Direction générale de l'éducation n'a été assigné spécifiquement au Programme. De plus, il était évident que le travail de ce personnel, tout comme celui du personnel de l'administration centrale, était axé sur le programme destiné aux enfants de la maternelle à la douzième année.

En ce qui concerne la vérification de la conformité, la Vérification interne a constaté que seulement deux des quatre régions visitées procédaient à des vérifications de la conformité, et que seulement une des régions tentait de se conformer à la *Directive sur la surveillance globale du Programme d'éducation* de 2005. On demande dans cette directive que les bureaux régionaux procèdent à la vérification du tiers de tous les bénéficiaires du Programme chaque année. Toutefois, le personnel régional a indiqué que les régions ne possédaient pas les ressources nécessaires pour observer cette exigence. Pour ce qui est des vérifications de la conformité effectuées, on a remarqué que le travail d'examen se limitait aux questions de conformité d'ordre non financière. Le personnel régional a souligné le fait que puisque les fonds sont fournis par le biais des autorisations de financement du PTS ou du MOF, on permet aux bénéficiaires de conserver les surplus de financement, ce qui rend toute activité de conformité financière inutile (tel qu'il a été mentionné précédemment).

Nonobstant la nature unique des autorisations de financement en usage à AINC, la Vérification interne est d'avis que les bureaux régionaux ont l'obligation d'assurer une diligence raisonnable suffisante dans la surveillance des activités et des dépenses du Programme. Les bénéficiaires n'ont la permission de conserver les surplus à la fin de l'exercice que s'ils ont satisfait aux exigences minimales du Programme. Sans activités de vérification de la conformité et examens réguliers, le Ministère ne peut en aucune façon garantir qu'un bénéficiaire a droit aux surplus déclarés.

Selon la Vérification interne, les niveaux de surveillance et de vérification de la conformité exercés par les bureaux régionaux sont insuffisants pour assurer la conformité aux modalités du Programme et des ententes de financement.

Recommandation :

11. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir un processus permettant de mener des activités adéquates de surveillance et de vérification de la conformité suffisantes des bénéficiaires (financières ou non, en fonction d'une approche fondée sur le risque) pour s'assurer que ceux-ci respectent les modalités du Programme (incluant le PAEI) et de l'entente de financement. On devrait également tenir compte des ressources et des capacités disponibles au sein des bureaux régionaux pour procéder à la surveillance et à des vérifications complètes de la conformité.

7.4 Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI)

7.4.1 Utilisation des fonds consacrés au PAEI

Le financement consacré au Programme d'aide aux étudiants indiens (PAEI) ne tient pas suffisamment compte des résultats escomptés du Programme, c'est-à-dire une plus grande disponibilité de programmes d'enseignement postsecondaire.

L'élément PAEI du Programme est unique et différent des éléments PSENP et PPECU. Le PAEI fournit aux organisations indiennes, aux établissements d'enseignement postsecondaire indiens et autres établissements d'enseignement postsecondaire canadiens admissibles une aide financière pour l'élaboration et la prestation de cours collégiaux et universitaires destinés aux étudiants inuits et des Premières nations, et pour la réalisation d'activités de recherche en éducation. On indique dans les modalités du Programme qu'on s'attend à ce que le PAEI permette d'augmenter la disponibilité de programmes d'enseignement postsecondaire adaptés aux besoins culturels et éducationnels des Premières nations et des Inuits et, par conséquent, d'accroître le nombre d'étudiants inuits et des Premières nations poursuivant des études postsecondaires.

Bien qu'on spécifie dans les modalités du Programme que les fonds du PAEI sont consacrés au soutien de l'élaboration ou la prestation de cours, de même qu'à la recherche et au développement, la Vérification interne a constaté que les fonds du PAEI sont utilisés principalement pour le soutien de la prestation de cours. Bien que la Vérification interne n'ait examiné que les dossiers du PAEI pour l'année financière 2007-2008, des entrevues régionales, de même qu'un examen des fonds alloués dans le cadre du PAEI au cours des trois dernières années (tels qu'ils ont été saisis dans OASIS) laissent entendre que bon nombre d'organisations reçoivent chaque année des fonds du PAEI, souvent avec des montants de financement relativement constants, pour la prestation de cours offerts en permanence. Le personnel dans trois des quatre régions visitées a indiqué que les fonds du PAEI soutiennent habituellement les mêmes organisations et les mêmes cours chaque année. La Vérification interne a indiqué que seule la First Nation University of Canada (Université des Premières nations du Canada) a l'autorisation de recevoir un financement de façon permanente et continue. Celle-ci est identifiée spécifiquement dans les modalités du Programme comme étant un bénéficiaire autorisé à recevoir un financement opérationnel.

La Vérification interne a conclu que bien que le financement du PAEI serve actuellement au soutien de la prestation de cours collégiaux et universitaires permanents destinés aux étudiants inuits et des Premières nations, un financement limité est consacré à l'élaboration de nouveaux cours et à la réalisation d'activités de recherche en éducation pour ces étudiants.

Selon la Vérification interne, pour permettre une disponibilité accrue de programmes d'enseignement postsecondaire adaptés aux besoins culturels et éducationnels des Premières nations et des Inuits, il faudra consacrer des fonds adéquats à l'élaboration de nouveaux cours destinés aux étudiants inuits et des Premières nations.

Recommandation :

12. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir un processus à employer dans les régions pour s'assurer que les projets financés par le biais de la composante PAEI du Programme appuient adéquatement tous les aspects et les objectifs du Programme.

7.4.2 Conformité aux modalités du Programme et aux exigences en matière de rapports

On ne requiert ou ne présente pas toujours les propositions de financement et les rapports finaux, conformément aux modalités du Programme et aux exigences en matière de rapports d'AINC.

L'élément PAEI du Programme est fondé sur les propositions (à l'exception de la First Nation University of Canada). On définit spécifiquement, dans les modalités du Programme, l'information devant être incluse dans chacune des propositions, à savoir : la preuve de la nécessité du programme proposé, l'identification de la population étudiante ciblée, la preuve de l'appui des Indiens au programme et un relevé des objectifs mesurables du programme. Dans les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire*, on appuie les modalités du Programme, en indiquant que le PAEI doit être financé uniquement en fonction des propositions approuvées. Dans le cadre du processus de présentation des propositions, on indique dans les *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* que les autorités régionales doivent établir un processus permettant d'examiner annuellement les propositions du PAEI et que ce processus doit être inclus dans leurs modes de gestion régionaux.

En plus des propositions, on demande également aux bénéficiaires qui reçoivent des fonds du PAEI de présenter un rapport pour ce programme à la fin de l'exercice financier. Conformément au *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* d'AINC, les rapports relatifs au PAEI doivent présenter un résumé des programmes spéciaux

administrés au cours de la dernière année financière visant à aider les étudiants en études autochtones et doivent démontrer dans quelle mesure ces programmes atteignent les objectifs initiaux énoncés pour le programme, et servent à rendre compte des fonds octroyés.

Le processus de présentation des propositions, l'évaluation des propositions, le processus de sélection et les exigences en matière de rapports relatives au projet sont tous des éléments essentiels d'un programme de contributions sain. Il représente également des exigences particulières du PAEI. Malgré cela, la Vérification interne a noté qu'une seule des quatre régions visitées respectait les modalités du Programme et le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* en ce qui a trait aux processus de présentation des propositions et d'établissement de rapports annuels. Parmi les trois régions qui n'étaient pas conformes, la Vérification interne a constaté qu'un processus de présentation des propositions n'avait pas été mis en place ou qu'on ne demandait des propositions qu'aux organisations qui avaient obtenu du financement au cours des exercices précédents, qu'aucun examen des propositions et aucun processus de sélection n'avaient été mis en place pour évaluer les propositions présentées, et que les rapports finaux n'étaient soit pas présentés ou ne contenaient pas les informations requises conformément au *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires*.

La Vérification interne est d'avis que le manque de conformité aux exigences du PAEI (présentation, évaluation et sélection des propositions, de même qu'établissement de rapports relatifs au projet) nuit à la capacité du Programme de s'assurer que les projets les plus appropriés soient sélectionnés pour l'obtention d'un financement et que les projets financés atteignent les objectifs énoncés.

Recommandation :

13. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait s'assurer que les bureaux régionaux se conforment aux modalités du Programme, aux *Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire* et au *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires* en ce qui a trait à la production, l'examen et l'évaluation des propositions destinées au PAEI, de même qu'à la production des rapports annuels du PAEI de la part des bénéficiaires.

7.4.3 Rapports financiers

Les bénéficiaires déclarent peu d'information financière, et l'information qui est fournie soulève des inquiétudes au sujet de l'admissibilité des dépenses déclarées.

Le financement du PAEI est offert aux bénéficiaires sous forme de contributions. Dans le *Manuel des rapports de clôture d'exercice* (MRCE), on demande que les Premières

nations, les conseils tribaux et les organisations politiques des Premières nations bénéficiaires préparent des tableaux distincts pour les revenus et les dépenses pour tous les programmes et services financés par des contributions dont il est fait mention dans leurs ententes de financement, et que ces tableaux soient joints à leurs états financiers vérifiés. Dans le MRCE, on ne requiert pas que ces tableaux soient vérifiés. Pour tout autre type de bénéficiaires, on demande qu'un tableau semblable des revenus et des dépenses soit préparé.

La Vérification interne a constaté que les bénéficiaires ne fournissaient pas toujours de tableaux distincts pour les revenus et les dépenses pour le PAEI. De plus, lorsqu'ils en fournissaient un, les dépenses qui y étaient déclarées par les bénéficiaires ne donnaient que peu de détails quant à la nature des dépenses réelles engagées. Enfin, la Vérification interne a conclu que certaines dépenses déclarées étaient irrecevables. On demande dans les exigences en matière de contribution que toute dépense non engagée ou irrecevable soit remboursée par le bénéficiaire à la fin de l'exercice. Cependant, étant donné qu'aucune vérification de la conformité n'a été effectuée relativement au PAEI, le Ministère ne peut en aucune façon déterminer si un remboursement de fonds lui ait dû.

La Vérification interne est d'avis que les rapports financiers du PAEI ne contiennent pas suffisamment de détails pour permettre au Ministère de déterminer si les fonds du PAEI ont été affectés à des dépenses admissibles.

Recommandation :

14. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait s'assurer que les bénéficiaires du PAEI fournissent des rapports financiers adéquats pour justifier les fonds du PAEI reçus et les dépenses engagées, et que le personnel des bureaux régionaux effectue un examen adéquat de ces rapports pour garantir l'admissibilité des dépenses.

8.0 Plan d'action

Une vérification du programme PEP d'AINC a eu lieu entre juin et août 2008. Approuvé en janvier 2009, le rapport sur la vérification portait sur les trois composantes du programme PEP :

- Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP);
- Programme préparatoire à l'entrée à l'université et au collège (PPEUC);
- Programme de soutien des études autochtones (PSEA).

La vérification n'a pu fournir une assurance raisonnable que le cadre de contrôle de la gestion du programme assurait efficacement l'atteinte des objectifs du programme, ou que les activités régionales de vérification de la surveillance et de la conformité étaient suffisamment robustes pour garantir la conformité avec les lois et règlements applicables et les cadres des politiques et du programme. Le rapport de vérification formule quatorze recommandations qui abordent ces constatations dans les domaines du financement, de la gestion et de la responsabilisation du programme.

Il faut reconnaître que certaines questions soulevées par la vérification ne sont ni le résultat de déficiences dans la gestion du programme, ni le résultat d'une contravention des modalités et conditions du programme : elles sont le fruit des autorisations de politiques et de financement plus générales utilisées par le Ministère. Par exemple, comme le note le rapport de vérification, les fonds du PAENP et du PPEUC sont fournis aux bénéficiaires par une Entente globale sous forme de paiements de transfert souple (PTS), ou par l'entremise d'une Entente de financement Canada-Premières nations à titre de mode optionnel de financement. L'emploi de ces autorisations de financement est conforme aux modalités et conditions du PEP ainsi qu'avec celles du PTS. Ces autorisations permettent aux récipiendaires de conserver les fonds non dépensés, pourvu qu'elles aient respecté des exigences minimales du programme; cette même souplesse, par contre, rend le suivi des fonds excédentaires plus difficile.

De nombreuses activités, en cours actuellement, pourraient avoir une incidence sur le programme, et celles-ci ont été prises en compte dans l'élaboration du Plan d'action. En premier lieu, dans le Budget 2008, le gouvernement s'était engagé à examiner le PEP d'AINC, et le Ministère en est aux premières étapes de cet examen. Or, dans le cadre de ce processus, on entend entreprendre une analyse qui concerne certaines recommandations formulées à la suite de la vérification; cette analyse pourrait avoir des conséquences sur la manière dont le Ministère mettra en œuvre certaines des recommandations. En second lieu, le Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPEDS) a entrepris un examen de la conformité à l'échelle du secteur. L'examen permettra de cerner les mesures les plus efficaces pour améliorer la conformité à l'échelle sectorielle et, par conséquent, orientera les travaux sur les mesures d'amélioration de la conformité aux programmes d'éducation postsecondaire.

Le Plan d'action ci-joint représente un plan raisonné visant à donner suite aux recommandations formulées dans le rapport de vérification par des mesures qui renforceront la gestion du programme tout en tenant compte des considérations plus générales mentionnées ci-dessus.

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>1. Le directeur général de l'Éducation devrait élaborer un processus dans le but de déterminer les dépenses réelles des bénéficiaires relatives au Programme, et d'utiliser cette information pour la planification et la mesure des résultats du Programme, et dans un processus permanent d'ajustement du Programme afin d'en assurer le succès.</p>	<p>La Direction générale de l'éducation va collaborer avec les directions des Paiements de transfert, des Opérations régionales et de la Politique financière pour vérifier ce dont elle aurait besoin pour déterminer quels sont les montants réels des dépenses et des surplus du programme.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation et directeur générale de la Comptabilité Ministérielle et Gestion Matériel</p>	<p>Juillet 2009</p>
<p>2. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec la Direction des paiements de transfert et politiques financières, devrait réévaluer les autorisations de financement en usage, ainsi que les exigences du Programme en matière de rapports, en prenant en considération l'obligation du Ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds du Programme et des objectifs poursuivis par ces autorisations de financement.</p>	<p>La Direction générale de l'éducation va collaborer avec les directions des Paiements de transfert, des Opérations régionales et des Politiques financières pour évaluer si les autorisations de financement et les exigences de rapport en vigueur actuellement conviennent pour assurer la responsabilisation envers les fonds du programme.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation et directeur générale de la Comptabilité Ministérielle et Gestion Matériel</p>	<p>Décembre 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>3. Le directeur général de l'Éducation devrait procéder à un examen du caractère suffisant et adéquat des exigences en matière de financement des bénéficiaires, compte tenu de la hausse des frais de scolarité et de l'information disponible se rapportant aux élèves placés sur une liste d'attente, pour s'assurer que le Ministère est en mesure d'atteindre les objectifs du Programme.</p>	<p>La Direction générale va évaluer l'à-propos du financement actuel en regard des demandes éventuelles de financement, compte tenu de l'augmentation récente et prévue des coûts de l'éducation et des projections démographiques. Au niveau national, il n'existe pas de source d'information facile à vérifier donnant le nombre d'étudiants inscrits sur des listes d'attente.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec les Opérations régionales</p>	<p>Décembre 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>4. Le directeur général de l'Éducation devrait établir un processus visant à renforcer le cadre de mesure du rendement déjà en place à l'appui du Programme afin d'améliorer la pertinence et l'intégrité des données relatives au rendement enregistrées actuellement par la Direction générale, en collaboration avec la Direction de la gestion de l'information ministérielle, reconnaître et saisir les nouvelles données qui permettraient de renforcer le cadre de mesure du rendement existant et faire en sorte que le nouveau système de mesure du rendement de la Direction générale produise des données qui permettront de faire des analyses et des évaluations adéquates et de produire des rapports convenables.</p>	<p>Le nouveau Système de mesure du rendement de l'éducation (SMRE), en cours d'élaboration dans le cadre de l'Initiative de réforme de l'éducation, fournira les moyens de faire le lien entre les données financières et non financières grâce à l'Entrepôt de données de l'entreprise (ce qui n'était pas possible auparavant). Cela permettra d'améliorer les analyses, les évaluations et les rapports.</p> <p>Le SMRE va définir et raffiner les mesures de rendement de tous les programmes d'éducation (y compris du Programme d'éducation postsecondaire). Aussi bien les bureaux régionaux d'AINC que les Premières nations vont être impliqués dans l'identification des mesures de rendement.</p> <p>La Direction générale de l'éducation va veiller à ce que les questions concernant la pertinence et l'intégrité des données recueillies actuellement dans les bases de données du SNIEP soient identifiées et résolues s'il y a lieu.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec le DPI et avec les Opérations régionales</p>	<p>L'entrée en service du SMRE est prévue pour septembre 2011.</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>5. Le directeur général de l'Éducation devrait procéder à un examen détaillé de la méthode d'allocation utilisée pour la distribution des fonds du Programme, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, pour garantir aux étudiants admissibles de différentes régions un accès équitable aux fonds du Programme. Au cours de cet examen, on devrait tenir compte de la capacité de chaque région de satisfaire aux exigences du Programme dans les limites de leur budget de base.</p>	<p>La Direction générale de l'éducation va collaborer avec les Opérations régionales à l'examen de la méthode de distribution employée pour ventiler les fonds du Programme entre les bureaux régionaux et les diverses méthodes utilisées dans les régions pour ventiler leurs fonds entre les divers bénéficiaires du financement.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec les Opérations régionales et avec le Dirigeant principal des finances</p>	<p>Octobre 2010</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>6. Le directeur général de l'Éducation devrait s'assurer que les exigences minimales du Programme et les normes d'exécution (exigences) sont suffisamment claires à la fois pour les bénéficiaires afin qu'ils comprennent les attentes du Ministère lorsqu'ils administrent un programme d'étude postsecondaire, et pour le personnel d'AINC afin qu'ils soient en mesure d'évaluer et de déterminer, dans le cadre de la surveillance du Programme, si les bénéficiaires satisfont aux exigences du Programme.</p>	<p>La Direction générale va revoir les exigences minimales et les normes de prestation du Programme et, lorsqu'il y a lieu, donner davantage de précisions.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec les Opérations régionales</p>	<p>Octobre 2009</p>
<p>7. Le directeur général de l'Éducation devrait mettre en place un cadre de contrôle de la gestion (un ensemble de politiques et de procédures pour faire en sorte que les résultats et les objectifs du Programme sont atteints) spécifique au Programme incluant, de façon non limitative, ce qui suit : un processus permettant de mettre à jour de façon régulière les fondements du Programme, tels que les modalités du Programme, la <i>Politique du Programme</i> et les <i>Lignes directrices nationales du Programme</i></p>	<p>Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'éducation et de développement social (PPMEDS) procède à un examen de conformité à l'échelle du secteur pour cerner les éléments nécessaires d'un cadre commun de contrôle de la gestion.</p> <p>La Direction générale déterminera, en fonction des résultats de cet examen et des autres travaux qu'elle mène, les orientations qui conviennent et les mesures à prendre pour améliorer le contrôle de la gestion du</p>	<p>SMA, PPMEDS</p> <p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec les</p>	<p>Janvier à septembre 2009</p> <p>Automne 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p><i>d'enseignement postsecondaire</i> et, éventuellement, un guide des opérations, pour garantir que ces documents demeurent pertinents et suffisamment détaillés; un processus de planification annuel permettant d'établir les objectifs et les cibles du Programme chaque année, en vue d'améliorer de façon continue les résultats du Programme (au moyen de mesures et d'évaluations du rendement du Programme) et d'accroître l'efficacité du Programme; une orientation, une surveillance et un encadrement offerts aux bureaux régionaux par le biais d'outils de soutien, de communications régulières, de directives opérationnelles et d'une bonne définition et communication des rôles et responsabilités; un processus de planification des ressources qui prend en compte le niveau de personnel nécessaire pour administrer le Programme, atteindre les objectifs du Programme et garantir une surveillance et un contrôle suffisants des ententes et du Programme; un processus de gestion du risque qui permet de reconnaître chaque année les risques liés au Programme, qui présente une stratégie pour</p>	<p>Programme d'éducation postsecondaire.</p> <p>La Direction générale va utiliser une approche basée sur les risques pour déterminer dans quel ordre ces mesures devront être mises en œuvre.</p>	<p>Opérations régionales</p>	<p>À compter de l'automne 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>atténuer ces risques en permanence et garantit une surveillance régulière ainsi qu'une vérification suffisante de la conformité axée sur le risque des bénéficiaires.</p>			
<p>8. Le directeur général de l'Éducation devrait, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, s'assurer de l'amélioration du processus d'examen de la vérification pour faire en sorte que les dépenses non admissibles du Programme soient traitées de façon appropriée, que les surplus du Programme fassent l'objet d'une enquête adéquate et que, au besoin, le bénéficiaire fasse l'objet d'examens ou de vérifications supplémentaires.</p>	<p>La Direction générale va passer en revue les dépenses admissibles et non admissibles et les surplus du Programme et donner des conseils en la matière aux bureaux régionaux.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec les Opérations régionales et avec le Chef de la vérification</p>	<p>Décembre 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>9. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec la Direction des paiements de transfert et politiques financières, devrait réévaluer les exigences relatives aux rapports financiers du Programme, en prenant en compte l'obligation du Ministère de garantir une diligence raisonnable lors de la surveillance des bénéficiaires du Programme et de garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.</p>	<p>La Direction générale de l'éducation va collaborer avec la Direction des paiements de transfert et avec les Opérations régionales pour évaluer à nouveau les exigences de rapport du Programme.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation et directeur général de la Direction des paiements de transfert</p>	<p>Juin à novembre 2009</p>
<p>10. Le directeur général de l'Éducation devrait procéder à un examen approfondi des dépenses admissibles du Programme et, dans la mesure où l'on considère que la liste des dépenses admissibles incluse dans les modalités du Programme est incomplète, mettre à jour ces modalités, la <i>Politique du Programme</i>, de même que les <i>Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire</i> afin d'y inclure les dépenses jugées appropriées.</p>	<p>La Direction générale va passer en revue les dépenses admissibles et non admissibles du Programme et donner des conseils en la matière aux bureaux régionaux.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation, en collaboration avec les Opérations régionales et avec le Dirigeant principal des finances</p>	<p>Décembre 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>11. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir un processus permettant de mener des activités adéquates de surveillance et de vérification de la conformité suffisantes des bénéficiaires (financières ou non, en fonction d'une approche fondée sur le risque) pour s'assurer que ceux-ci respectent les modalités du Programme (incluant le PAEI) et de l'entente de financement. On devrait également tenir compte des ressources et des capacités disponibles au sein des bureaux régionaux pour procéder à la surveillance et à des vérifications complètes de la conformité.</p>	<p>Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'éducation et de développement social (PPMEDS) procède à un examen de conformité à l'échelle du secteur pour cerner les éléments nécessaires d'un cadre commun de contrôle de la gestion.</p> <p>La Direction générale déterminera, en fonction des priorités découlant de cet examen, et des autres travaux qu'elle mène, les orientations qui conviennent et les mesures à prendre pour améliorer le contrôle de la gestion du Programme d'éducation postsecondaire.</p> <p>La Direction générale va utiliser une approche basée sur les risques pour déterminer dans quel ordre ces mesures devront être mises en œuvre.</p>	<p>SMA, PPMEDS</p> <p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation en collaboration avec les Opérations régionales</p>	<p>Janvier à septembre 2009</p> <p>Décembre 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>12. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir un processus à employer dans les régions pour s'assurer que les projets financés par le biais de la composante PAEI du Programme appuient adéquatement tous les aspects et les objectifs du Programme.</p>	<p>La Direction générale et les Opérations régionales compilent actuellement l'information sur les projets relevant du PAEI.</p> <p>La Direction générale définira ensuite, en fonction des résultats de cette compilation, les étapes à venir pour s'assurer que la composante PSEA du Programme appuie tous les volets et tous les objectifs du PEP.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation en collaboration avec les Opérations régionales</p>	<p>Janvier à septembre 2009</p> <p>Décembre 2009</p>
<p>13. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait s'assurer que les bureaux régionaux se conforment aux modalités du Programme, aux <i>Lignes directrices nationales du Programme d'enseignement postsecondaire</i> et au <i>Guide de présentation des rapports des bénéficiaires</i> en ce qui a trait à la production, l'examen et l'évaluation des propositions destinées au PAEI, de même qu'à la production des rapports annuels du PAEI de la part des bénéficiaires.</p>	<p>La Direction générale et les Opérations régionales compilent actuellement l'information sur les projets relevant du PAEI.</p> <p>En fonction des résultats de cette compilation, la Direction générale collaborera avec les Opérations régionales pour déterminer les mesures qui conviennent en ce qui concerne les conditions du programme, les lignes directrices du PEP et le Guide de rapport des bénéficiaires.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation en collaboration avec les Opérations régionales</p>	<p>Janvier à septembre 2009</p> <p>Décembre 2009</p>

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (Titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>14. Le directeur général de l'Éducation, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, devrait s'assurer que les bénéficiaires du PAEI fournissent des rapports financiers adéquats pour justifier les fonds du PAEI reçus et les dépenses engagées, et que le personnel des bureaux régionaux effectue un examen adéquat de ces rapports pour garantir l'admissibilité des dépenses.</p>	<p>La Direction générale et les Opérations régionales compilent actuellement l'information sur les projets relevant du PAEI.</p> <p>En fonction des résultats de cette compilation, la Direction générale collaborera avec les bureaux régionaux pour s'assurer que les bénéficiaires du PAEI sont informés des dépenses qui sont admissibles et pour leur demander de produire des rapports financiers adéquats sur ces dépenses.</p>	<p>Directrice générale de la Direction générale de l'éducation en collaboration avec les Opérations régionales et avec le Dirigeant principal des finances</p>	<p>Hiver 2010</p>

Annexe A – Critères de vérification

Conception et approbation du programme

1. Les mécanismes de financement en usage garantissent un équilibre approprié entre la responsabilisation et la pratique du Ministère d'utiliser des modèles d'entente normalisés aux fins du financement.
2. Une analyse appropriée est effectuée afin de déterminer le montant minimum du financement relatif aux opérations et aux bénéficiaires requis pour gérer le programme de façon efficace et pour atteindre les objectifs.
3. Des exigences fondamentales en matière d'établissement de rapports sont élaborées afin de fixer le minimum d'information à fournir et les normes relatives aux rapports à respecter pour que l'on puisse produire des résultats suffisants en matière de rendement et d'information financière.
4. Des mesures et des objectifs de rendement, de même que des indicateurs de résultats clairs et appropriés sont définis afin d'évaluer l'atteinte des objectifs et des résultats du programme et d'en rendre compte.

Mise en œuvre du programme

5. Des politiques, procédures et manuels du programme sont élaborés en fonction des objectifs du programme et fournissent aux membres du personnel des bureaux régionaux les renseignements dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions conformément aux modalités approuvées.
6. Les rôles et responsabilités sont clairement définis, sont en place, sont conformes aux pratiques du Ministère et sont communiqués officiellement à tout le personnel du programme.
7. Un plan de ressourcement est élaboré et mis en oeuvre afin de respecter le niveau des ressources (p. ex., équivalents temps plein, opérations) dont on peut disposer, tout en garantissant la disponibilité des compétences requises.
8. Les agents de programme ont reçu une formation appropriée se rapportant aux procédures du programme, à la nature des paiements de transfert, de même qu'aux autorisations de programme et de financement.
9. Des outils de soutien sont développés et fournis au besoin (p. ex., outils d'évaluation des risques, modèles de présentation de rapports, listes de contrôle de la gestion de fichiers) pour faciliter la gestion et la surveillance efficaces et efficientes du programme.
10. Des plans annuels et à long terme appropriés sont dressés pour permettre de réaliser les objectifs du programme.
11. Un processus de gestion du risque est en place afin de reconnaître, d'évaluer et d'atténuer les risques associés au programme, en prenant en considération les leçons apprises.
12. Une attention particulière est accordée à l'allocation de fonds de programme aux bureaux régionaux.

Surveillance du programme et établissement de rapports

13. Les données sur le rendement sont recueillies et analysées, et les résultats sont regroupés pour établir la preuve du rendement et de l'efficacité du programme.
14. Une surveillance financière est exercée, l'information financière est recueillie et analysée, et les résultats sont regroupés pour établir la preuve du rendement financier du programme.
15. Des activités de conformité sont effectuées par la direction du Programme de façon régulière et structurée afin de déterminer si les régions ou les agents de programme se conforment aux politiques et procédures du programme.
16. Un examen annuel des activités de programme est effectué afin de relever les cas de non-conformité aux politiques et aux procédures du programme. Les cas de non-conformité de la part des régions, des agents de programme ou des bénéficiaires sont traités de façon appropriée par le biais d'échéances pour leur règlement.
17. Les politiques et procédures, rôles et responsabilités, et outils de soutien sont régulièrement mis à jour afin de tenir compte des leçons apprises, et les modifications apportées aux pratiques de gestion de programme sont communiquées en conséquence.

Admissibilité

18. Le montant du financement accordé aux bénéficiaires est fondé soit sur une évaluation des activités proposées en fonction des critères établis ou sur un plan de financement établi.
19. Des évaluations de gestion sont effectuées conformément aux modalités du programme et, au besoin, des plans de développement en matière de gestion sont élaborés pour traiter des écarts de gestion.

Élaboration d'ententes

20. Les ententes de financement sont élaborées en utilisant les modèles approuvés par le Ministère. Toute modification apportée aux modèles des ententes de financement est examinée et approuvée afin de s'assurer qu'elle correspond aux modalités de financement et du programme approuvées par le SCT, de même qu'aux exigences relatives à la Politique sur les paiements de transfert.
21. Les énoncés des besoins prévus, de même que les résultats mesurables et concrets sont définis de façon détaillée dans l'entente, et sont conformes aux modalités de programme approuvées par le SCT.
22. Les ententes de financement sont examinées, approuvées et exécutées en temps opportun. Des niveaux d'approbation appropriés sont obtenus.
23. Des avis d'ajustement et de modification budgétaire spécifiques au Programme sont utilisés en conformité avec la politique d'AINC.

Surveillance des ententes et établissement de rapports

24. Les résultats en matière de rendement et les rapports financiers sont remis conformément aux modalités du programme et de l'entente de financement, et les rapports financiers sont remis conformément au Manuel des rapports de clôture d'exercice.

25. Les résultats financiers et les résultats en matière de rendement remis sont examinés adéquatement afin de garantir ce qui suit :
 - a. les bénéficiaires se conforment à leurs ententes de financement;
 - b. les fonds sont utilisés aux fins prévues;
 - c. la prestation des programmes et des services s'effectue selon les modalités des ententes de financement.
26. Une attestation est fournie par le pouvoir délégué approprié, indiquant que le bénéficiaire a droit au paiement. Dans le cas de remboursements de dépenses engagées, les activités ont été menées suivant les besoins et des dépenses sont admissibles tel qu'il a été défini dans le cadre de l'entente de financement.
27. Le rendement du bénéficiaire est surveillé par le biais d'activités telles que les visites de sites, les réunions, les séances d'information, les conversations téléphoniques et l'analyse des rapports présentés. Les activités réalisées tiennent compte du niveau de risque évalué.
28. Les bénéficiaires de contributions sont assujettis à un examen officiel ou à une vérification de la conformité aux modalités de l'entente (p. ex., vérification du bénéficiaire, examens de la qualité).
29. Une rétroaction opportune est donnée aux bénéficiaires concernant la surveillance, l'examen ou les mesures et les résultats de vérification requis pour traiter des inquiétudes et des problèmes soulevés.
30. Un suivi est effectué pour s'assurer que les recommandations d'amélioration sont mises à exécution par le bénéficiaire.
31. Les montants dus au gouvernement sont récupérés à même les paiements admissibles conformément à la Politique sur la gestion des comptes débiteurs du CT, et les intérêts sur les trop-perçus en souffrance sont facturés conformément au Règlement sur les intérêts et les frais administratifs du CT.
32. Les renseignements financiers précis, opportuns et significatifs et ceux sur le rendement tirés des ententes individuelles sont regroupés et sont présentés à la direction du programme, avec les résultats de la surveillance continue, de l'examen de la conformité et des vérifications de bénéficiaires.