

2004



Rapport de la  
**vérificatrice générale  
du Canada**  
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

**Chapitre 5**  
Affaires indiennes et du Nord Canada —  
Le programme d'enseignement et l'aide  
aux étudiants de niveau postsecondaire



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004  
N° de catalogue FA1-2004/2-12F  
ISBN 0-662-78160-0



Chapitre

# 5

**Affaires indiennes et du Nord Canada**

Le programme d'enseignement et l'aide  
aux étudiants de niveau postsecondaire

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
Valeur et prestation de l'enseignement	5
Enjeux et défis associés à l'éducation des Premières nations	6
Programmes et financement ministériels	6
Objet de la vérification	8
<b>Observations et recommandations</b>	<b>8</b>
<b>Suivi de l'enseignement primaire et secondaire</b>	<b>8</b>
Ce que nous avons signalé en 2000	8
Il y a encore un manque de résultats probants	9
L'écart de scolarisation considérable est toujours présent	12
Le Ministère n'a pas encore défini ses rôles et ses responsabilités	14
Il n'y a pas encore de bons indicateurs de rendement et de résultats	16
Le Ministère ne dispose pas encore d'une bonne information sur les coûts	19
Les ententes sur les frais de scolarité posent toujours des problèmes	20
Les évaluations des écoles doivent être terminées	20
<b>Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire</b>	<b>21</b>
Examen en cours de la politique et de l'objectif du Programme	21
Le cadre de gestion et de reddition de comptes est inadéquat	22
Les rôles et les responsabilités liés à l'exécution du Programme ne sont pas clairs	23
L'affectation des fonds n'assure pas un accès équitable au Programme	24
Le Ministère doit obtenir une meilleure information	25
Divergences dans l'information fournie au Conseil du Trésor	26
Vers une plus grande reddition de comptes	26
Le Parlement n'a pas une vue d'ensemble complète	27
<b>Conclusion</b>	<b>30</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>33</b>
<b>Annexes</b>	
A. Les enjeux et les défis de l'enseignement offert aux Premières nations	35
B. Événements marquants qui ont jalonné les initiatives d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire des Premières nations	36





# Affaires indiennes et du Nord Canada

## Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

---

### Points saillants

**5.1** Bien qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait complété d'autres études et ait entrepris plusieurs nouvelles initiatives dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, il a réalisé des progrès limités en ce qui concerne la plupart des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. Le Ministère ne sait pas si le financement octroyé aux Premières nations est suffisant pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus sont proportionnels aux ressources fournies. Le budget de ce programme s'élève à plus d'un milliard de dollars annuellement.

**5.2** L'écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général continue de nous préoccuper. Nous nous inquiétons aussi du fait que, selon les estimations, le temps nécessaire pour combler cet écart ait un peu augmenté, soit d'environ 27 ans à 28 ans.

**5.3** Le nombre de membres des Premières nations ayant obtenu un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires est en hausse. Toutefois, nous avons constaté que la gestion et le cadre redditionnel du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire présentent des lacunes importantes. Le Ministère n'a pas clairement défini ses rôles et ses responsabilités. Sa méthode d'affectation des fonds aux Premières nations n'assure pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible, et le Ministère ne sait pas si les fonds octroyés ont servi aux fins prévues. De plus, l'information disponible sur le rendement du Programme est insuffisante. Le Ministère ne sait donc pas si les fonds affectés au Programme sont suffisants pour appuyer tous les étudiants admissibles, et il n'a aucune assurance que seuls les étudiants admissibles qui suivent des cours admissibles reçoivent des fonds. Le budget de ce programme s'élève à environ 273 millions de dollars par année.

**5.4** Nous avons aussi observé des divergences dans l'information sur le fonctionnement du Programme fournie par le Ministère au Conseil du Trésor. De plus, l'information communiquée au Parlement ne donne pas un tableau complet du Programme et ne permet pas d'établir dans quelle mesure il contribue à réduire l'écart de scolarisation postsecondaire entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général.

**5.5** Le Ministère effectue en ce moment un examen complet de toutes les autorisations qui se rattachent à la politique et à l'exécution de ses

programmes, y compris ses programmes d'éducation. Cette démarche lui donne l'occasion ainsi qu'aux organismes centraux, de concert avec les Premières nations et d'autres parties, de jeter un regard neuf sur la conception et l'administration des programmes, de même que sur la responsabilité à l'égard des résultats et de la communication d'information sur ceux-ci.

### Contexte et autres observations

**5.6** L'enseignement primaire et secondaire offert aux jeunes vivant dans les réserves est régi par divers traités, lois et accords ainsi que par la politique gouvernementale. Il fait appel à de nombreux intervenants. Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes centraux établissent les niveaux de financement, la politique en matière d'éducation et les exigences relatives à la prestation des services. Le Ministère gère aussi sept écoles. En vertu de diverses ententes de financement conclues avec le Ministère, les Premières nations assurent l'enseignement dans les réserves ou achètent des services éducatifs des conseils scolaires locaux; certaines collectivités combinent les deux moyens. Les provinces et les conseils scolaires sont chargés de l'enseignement aux jeunes qui vivent dans les réserves mais qui étudient à l'extérieur de leur collectivité. Certains élèves fréquentent une école privée. Au niveau postsecondaire, le Ministère transfère des fonds aux Premières nations afin d'aider financièrement les étudiants admissibles vivant dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci. Cet argent sert à payer les frais de scolarité, les livres et les fournitures. Le cas échéant, l'aide financière sert également à payer les frais de déplacement et de subsistance des étudiants inscrits à temps plein et de leurs personnes à charge.

**5.7** Beaucoup d'étudiants et de collectivités des Premières nations sont aux prises avec des enjeux et des défis fondamentaux qui sont plus répandus chez eux que chez les autres Canadiens, et qui peuvent faire obstacle à leur réussite scolaire. Par exemple, la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 habitants. Vu la petite taille de ces collectivités, leurs écoles éprouvent de la difficulté à offrir des services éducatifs diversifiés.

**5.8** De plus, la population des Premières nations est jeune et en pleine croissance. Selon le Ministère, environ 40 p. 100 de la population des Indiens inscrits est âgée de moins de 19 ans, comparativement à 25 p. 100 pour la population canadienne. Le Ministère prévoit que la population des Indiens inscrits vivant dans les réserves passera d'environ 445 000 personnes en 2003 à 700 000 personnes d'ici 2021.

**5.9** L'éducation constitue un élément essentiel pour améliorer le contexte socioéconomique des membres et des collectivités des Premières nations et le rendre comparable à celui des autres Canadiens. Toutes les parties, dont le Ministère, les Premières nations, les provinces, les conseils scolaires, les parents et les élèves, doivent faire des efforts concertés pour obtenir de meilleurs résultats. Nous croyons que le Ministère doit prendre l'initiative et régler les problèmes de longue date qui touchent l'éducation des Premières nations. En particulier, le Ministère doit de toute urgence définir ses rôles et ses responsabilités, améliorer son rendement opérationnel et mieux communiquer ses résultats.



**Réaction du Ministère.** Le Ministère est d'accord avec toutes les recommandations. Il réitère sa détermination à collaborer avec les Premières nations et d'autres intervenants pour améliorer les résultats scolaires des étudiants des Premières nations. Il affirme que la réussite des Premières nations dans le domaine de l'éducation doit se mesurer sur une longue période.



## Introduction

### Valeur et prestation de l'enseignement

**5.10** L'éducation constitue un facteur déterminant pour améliorer le contexte socioéconomique des membres et des collectivités des Premières nations et le rendre comparable à celui des autres Canadiens. En avril 2000, nous avons signalé un écart de scolarisation considérable, mesuré par le nombre de personnes ayant terminé leurs études secondaires, entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général.

**5.11** De nombreuses études ont souligné l'importance et les avantages de l'éducation postsecondaire. Pour sa part, la Commission royale sur les peuples autochtones a établi un lien entre l'éducation postsecondaire et le renforcement des capacités, le développement des ressources humaines et l'autonomie gouvernementale. Selon une étude de Développement des ressources humaines Canada menée en 2002, plus de 70 p. 100 des emplois créés au Canada exigent un niveau quelconque d'études postsecondaires. Cette constatation revêt une importance particulière pour les membres des Premières nations parce que, comparativement à la population canadienne en général, une proportion beaucoup plus petite d'entre eux détient un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires.

**5.12** Les Premières nations et leurs organismes estiment que l'éducation est un droit issu des traités qui porte sur tous les niveaux d'enseignement, y compris l'enseignement de niveau postsecondaire. Le gouvernement fédéral n'est pas d'accord. Les programmes d'enseignement primaire et secondaire du Ministère sont régis par divers traités, lois et accords ainsi que par la politique gouvernementale. Au niveau postsecondaire, le gouvernement considère que l'aide octroyée aux étudiants des Premières nations découle de la politique en vigueur.

**5.13** L'enseignement primaire et secondaire offert aux jeunes vivant dans les réserves fait appel à de nombreux intervenants. À l'échelon fédéral, Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes centraux établissent les niveaux de financement, la politique en matière d'éducation et les exigences relatives à la prestation des services. Le Ministère gère également sept écoles dans les réserves. En vertu de diverses ententes de financement conclues avec le Ministère, les Premières nations assurent l'enseignement dans les réserves ou achètent des services éducatifs des conseils scolaires locaux, ou encore font les deux. Les provinces et les conseils scolaires sont chargés de l'enseignement aux jeunes qui vivent dans les réserves mais qui étudient à l'extérieur de leur collectivité. Certains élèves fréquentent une école privée. On s'attend à ce que les parents et les familles s'intéressent activement à l'éducation de leurs enfants, et les élèves sont tenus de fréquenter l'école au moins aussi longtemps qu'il est exigé dans leur province de résidence.

### Enjeux et défis associés à l'éducation des Premières nations

**5.14** Beaucoup d'étudiants et de collectivités des Premières nations sont aux prises avec des enjeux et des défis fondamentaux qui sont plus répandus chez eux que chez les autres Canadiens, et qui peuvent faire obstacle à leur réussite scolaire. Cela comprend notamment les problèmes de santé, la conjoncture économique défavorable, le racisme et les problèmes d'ordre géographique et démographique (pour plus de détails, consulter l'annexe A). Or, malgré ces entraves, nous avons constaté que certaines initiatives des Premières nations ont donné de bons résultats aux niveaux primaire et secondaire, par exemple la création du First Nations Education Steering Committee en Colombie-Britannique (voir « Initiatives réussies en faveur de l'enseignement aux Premières nations »). D'autres régions pourraient tirer profit de pratiques similaires.

### Programmes et financement ministériels

**5.15 Enseignement primaire et secondaire.** L'enseignement primaire et secondaire, dont le financement s'élève à 1,1 milliard de dollars par année environ, continue d'être le plus grand secteur de programme d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et représentait plus de 20 p. 100 du budget du Ministère en 2003-2004. Ce dernier dépense en outre environ 213 millions de dollars par année pour des établissements scolaires. Le Ministère verse aussi des fonds pour les pensions de retraite des enseignants et le soutien administratif des bandes lié à l'éducation; il n'assure toutefois pas de suivi distinct de ce financement. En 2002-2003, les fonds affectés à l'éducation soutenaient quelque 120 000 élèves, dont environ 60 p. 100 fréquentaient des écoles dans les réserves (on compte environ 503 écoles, et les Premières nations les gèrent toutes, à l'exception de 7) et 40 p. 100 des écoles provinciales ou privées.

**5.16** Le Ministère attribue des fonds aux conseils de bande et à d'autres autorités scolaires des Premières nations pour appuyer les services éducatifs offerts aux personnes vivant dans les réserves, des élèves de la maternelle aux apprenants adultes. Les fonds sont versés par l'intermédiaire de diverses ententes de financement. Ils servent à couvrir les frais des élèves vivant dans les réserves et fréquentant une école (dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci). Ils servent aussi à financer les services de soutien aux élèves, par exemple le transport, le counselling, le logement et l'aide financière, ainsi que l'administration et l'évaluation des écoles, et les conseils scolaires des Premières nations. Selon la politique ministérielle en vigueur, les écoles des Premières nations sont tenues, à tout le moins, d'offrir des programmes d'études reconnus par la province, d'engager des enseignants certifiés par la province, et de respecter des normes d'éducation permettant aux élèves de fréquenter, à un niveau équivalent, une autre école de la province où se trouve la réserve.

**5.17 Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** Ce programme a pour objet d'aider les étudiants admissibles à payer les frais de scolarité, les livres et les fournitures. Le cas échéant, l'aide financière sert également à payer les frais de déplacement et de subsistance des étudiants

### Initiatives réussies en faveur de l'enseignement aux Premières nations

Le First Nations Education Steering Committee, un organisme sans but lucratif, a été mis sur pied en mai 1992 afin de faciliter les discussions sur les questions liées à l'enseignement aux Premières nations en Colombie-Britannique. Il fournit aux Premières nations de l'information pertinente et actuelle sur les politiques et les programmes fédéraux et provinciaux, fait des recherches pour soutenir la scolarisation des Premières nations et communique avec les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux afin que les préoccupations des Premières nations soient prises en compte. Environ 60 techniciens en éducation représentant les collectivités des Premières nations des quatre coins de la province encadrent les activités de ce comité directeur.

Le comité directeur administre un certain nombre de volets du programme d'enseignement dans les réserves, dont le Programme d'éducation spéciale, les évaluations des écoles de bandes et l'initiative de réforme de l'enseignement découlant du plan d'action Rassembler nos forces. Dans ces trois cas, le comité directeur affecte des fonds aux Premières nations, analyse et approuve des propositions de projet, révise des rapports de projet et évalue les résultats de projet. En outre, il aide les Premières nations à élaborer des programmes de perfectionnement, à recruter des enseignants et à renforcer leurs capacités. Il publie des études et des documents de travail sur des questions qui concernent l'enseignement aux Premières nations et sur les pratiques exemplaires recensées dans l'ensemble de la province.

En 2001-2002, le budget du comité directeur s'élevait à 11,9 millions de dollars et était financé surtout par Affaires indiennes et du Nord Canada. Près de 9 millions de dollars ont été versés directement aux collectivités des Premières nations. La majeure partie de ce financement, soit 2,3 millions de dollars, a été attribuée à des projets découlant du plan d'action Rassembler nos forces; 1,1 million de dollars ont servi à financer le Programme d'éducation spéciale; et 185 000 \$ ont été consacrés aux évaluations des écoles de bandes.

Les représentants des bureaux régionaux du Ministère et des Premières nations nous ont dit qu'ils étaient très satisfaits de la qualité et de l'ampleur des services offerts par le comité directeur. Une évaluation récente de l'organisme a aussi permis de constater que les divers intervenants étaient très satisfaits de la qualité des programmes et des services offerts par le comité directeur ainsi que des méthodes qu'il utilise pour guider les collectivités et favoriser leur participation. L'évaluation a également conclu que le comité directeur représentait les vues des Premières nations de la Colombie-Britannique dans le domaine de l'éducation.

Source : Documents provenant du First Nations Education Steering Committee; entretiens avec des membres du comité directeur et des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada de la Colombie-Britannique (non vérifiés)

inscrits à temps plein et de leurs personnes à charge. L'aide fournie n'est pas fonction du revenu de l'étudiant ou de celui de ses parents ou de son conjoint. Pour être admissible à l'aide financière, l'étudiant doit être un Inuit ou un Indien inscrit qui vit habituellement au Canada, dans une réserve ou à l'extérieur d'une réserve. L'étudiant doit aussi être inscrit à un programme d'enseignement postsecondaire accrédité par une province ou à un programme préparatoire à l'entrée à l'université ou au collège, et il doit maintenir des résultats scolaires satisfaisants. Le Programme couvre en outre le coût des services d'orientation et de counselling relatifs aux études postsecondaires. Le Ministère verse la plus grande partie du financement aux Premières nations par le truchement de diverses ententes de financement et il s'attend à ce qu'elles utilisent l'argent conformément aux conditions définies

dans les ententes. La chronologie des événements marquants qui ont jalonné les initiatives d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire des Premières nations figure à l'annexe B.

**5.18** Nous avons calculé qu'entre 1994-1995 et 2003-2004, Affaires indiennes et du Nord Canada a affecté près de 2,8 milliards de dollars aux programmes d'enseignement postsecondaire destinés aux Premières nations, dont environ 304 millions de dollars en 2003-2004. Environ 90 p. 100 de ce financement a été attribué au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Selon nos calculs, environ 30 000 étudiants ayant reçu une aide financière de ce programme ont obtenu leur diplôme entre 1994-1995 et 2001-2002. Le Ministère a signalé que plus de 25 000 membres des Premières nations et Inuits avaient reçu une aide financière en 2002-2003.

### Objet de la vérification

**5.19** Le présent chapitre fait état des constatations de deux vérifications distinctes qui donnent un aperçu plus complet du soutien accordé par le Ministère à l'éducation des Premières nations.

- La première vérification est un suivi de notre vérification du programme d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada dont le rapport a été publié en avril 2000. Cette première vérification ciblait l'étendue des progrès réalisés par le Ministère au regard des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 ainsi que de celles figurant dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics, qui traitait de l'enseignement primaire et secondaire.
- La deuxième vérification porte sur le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire du Ministère. Elle avait pour objet d'examiner la gestion du Programme par le Ministère. Notre vérification visait à déterminer si le Ministère s'était doté d'une politique et d'un objectif précis pour ce programme, si les systèmes et les procédures devant appuyer la mise en œuvre du Programme respectaient la politique et l'objectif de celui-ci, et si une information pertinente était communiquée au Parlement.

**5.20** On trouvera d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères des vérifications à la fin de ce chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

## Observations et recommandations

### Suivi de l'enseignement primaire et secondaire

#### Ce que nous avons signalé en 2000

**5.21** En avril 2000, nous avons signalé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas pu démontrer qu'il était en voie d'atteindre son objectif énoncé, c'est-à-dire aider les Premières nations vivant dans les réserves à combler leurs besoins en matière d'éducation et à réaliser leurs aspirations. Nous avons constaté que les progrès accomplis pour éliminer l'écart de

scolarisation entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général avaient été lents à un point inacceptable et que des mesures devaient être prises sans délai pour éliminer cet écart. Nous avons aussi indiqué que le Ministère devait définir ses rôles en matière d'éducation, intervenir pour régler les questions en suspens, élaborer et utiliser des mesures du rendement appropriées, et améliorer son rendement opérationnel.

**5.22** Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur la vérification et a soumis son rapport au Parlement en juin 2000. Le Comité s'est dit très inquiet de l'état inacceptable de l'enseignement primaire et secondaire offert aux Premières nations et il a critiqué le style de gestion « non interventionniste » du Ministère. Le Comité a appuyé le principe du transfert des responsabilités, mais a insisté pour qu'il soit assorti de rôles et de responsabilités clairement définis et approuvés par toutes les parties. Le Comité a reconnu que le Ministère avait une bonne compréhension des problèmes soulevés mais a ajouté qu'il s'attendait à ce que le Ministère comble rapidement les lacunes cernées au cours de la vérification. Il a aussi demandé au Ministère de faire le compte rendu de ses progrès dans son rapport sur le rendement, et ce, à partir du *Rapport sur le rendement* de 2001 (rapport sur l'exercice se terminant le 31 mars 2001).

**5.23** Le Ministère a généralement accepté les recommandations du Comité et il s'est engagé à les mettre en œuvre avec ses partenaires. Il n'a pas entièrement consenti à faire état de ses progrès dans son rapport sur le rendement. Il a plutôt décidé de publier un rapport bisannuel sur l'éducation des Premières nations à compter de 2002-2003 et d'inclure les principaux indicateurs de ce rapport dans son rapport sur le rendement.

### **Il y a encore un manque de résultats probants**

**5.24** En 2000, nous avons constaté une absence de mesures significatives pour régler les questions soulevées dans de nombreux rapports et études. Nous avons recommandé que des plans d'action soient mis en œuvre sans tarder. Ces plans devaient fournir de l'information sur les coûts et les responsabilités en matière de financement, sur les responsables des mesures et le type d'intervention, ainsi que sur les échéanciers. Nous avons également recommandé que le Ministère montre comment ses initiatives, y compris son plan « Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones », régleraient les questions de longue date et amélioreraient l'éducation des Premières nations.

**5.25** Compte tenu des engagements pris par le Ministère, nous nous attendions à ce qu'il ait élaboré et mis en œuvre une stratégie détaillée et un plan d'action pour appliquer les mesures visant à apporter des améliorations et pour surveiller les progrès.

**5.26** Nous avons relevé plusieurs éléments nouveaux depuis notre vérification de 2000. On trouvera à la pièce 5.1 un résumé de ces éléments et de la situation actuelle. Certains ont trait aux mesures prises à la suite de nos recommandations ou de celles du Comité permanent des comptes publics.

D'autres se rapportent aux programmes d'enseignement existants ou nouveaux, au renouvellement des autorisations en matière d'éducation, aux études supplémentaires et aux changements organisationnels au Ministère. Toutefois, nous avons constaté qu'à quelques exceptions près, par exemple l'éducation spéciale, le Ministère avait fait peu de progrès depuis 2000. Il a en effet maintenu les mêmes pratiques pour ce qui est de la façon dont il soutient et administre les programmes d'enseignement primaire et secondaire offerts aux élèves vivant dans les réserves, et de la manière dont il en rend compte. Les conditions du Programme, la répartition du financement et les exigences en matière de rapports sont essentiellement restées les mêmes.

**Pièce 5.1 Programmes d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada : évolution de la situation depuis notre vérification de 2000**

Activités	État d'avancement en août 2004
<p><b>Actions liées à notre vérification de 2000</b></p> <p><b>Rôles et responsabilités.</b> En 2000-2001, le Ministère s'est engagé à collaborer avec toutes les parties concernées pour mieux définir ses rôles dans le domaine de l'éducation. À la suite du rapport du Comité permanent des comptes publics, le Ministère s'est engagé à publier, de concert avec les Premières nations, une déclaration sur ses rôles et ses responsabilités avant juin 2002. À la fin de 2001, un comité ministériel a produit une première ébauche et, au début de 2002, le Ministère a chargé un cadre supérieur de poursuivre le travail. Un grand nombre d'ébauches ont été rédigées, mais aucune décision définitive n'a été prise. La Direction générale de l'éducation assume maintenant la responsabilité d'élaborer une déclaration sur les rôles et les responsabilités dans le domaine de l'enseignement aux Premières nations.</p> <p><b>Rapport bisannuel.</b> En 2000-2001, le Ministère s'est engagé auprès du Comité permanent des comptes publics à publier dès 2002-2003 un rapport bisannuel sur l'enseignement aux Premières nations. Le rapport devait décrire avec précision les progrès réalisés pour combler l'écart de scolarisation.</p> <p><b>Régime de vérification de la conformité.</b> Depuis notre vérification, le Ministère nous a affirmé qu'il a mis à jour son régime de vérification de la conformité pour l'administration de ses programmes d'éducation. Ce régime vise à accroître la reddition de comptes et la conformité à l'égard des modalités du Programme.</p> <p><b>Méthode pour suivre les progrès des élèves.</b> En 2002-2003, le Ministère a commencé à élaborer une méthode pour suivre les progrès des élèves dont il finance les études. Cela aidera les Premières nations, les enseignants et les chercheurs à comprendre les facteurs qui influent sur les résultats scolaires des élèves et contribuera à clarifier les décisions prises dans le cadre de la politique et du Programme.</p>	<p>Le Ministère n'a pas préparé de plan pour clarifier ses rôles et ses responsabilités.</p> <p>Le Ministère a publié son premier rapport bisannuel en 2004.</p> <p>Au printemps 2004, le Ministère a envoyé aux bureaux régionaux une ébauche des lignes directrices relatives à la conformité.</p> <p>Le Ministère poursuit ses travaux sur la méthode servant à suivre les progrès des élèves.</p>
<p><b>Renouvellement des autorisations</b></p> <p>La politique de 2000 du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert a déclenché un processus de renouvellement global de toutes les politiques et les autorisations d'exécution de programme du Ministère, notamment dans le domaine de l'éducation. Selon le Ministère, ce renouvellement des autorisations des programmes d'éducation marquait la première fois en plus d'un siècle que des modalités détaillées visant la mise en œuvre de ces programmes étaient définies. Cet exercice de renouvellement a permis de recenser des « irrégularités » importantes qui allaient à l'encontre des politiques et des autorisations d'exécution de programme existantes. Pour régler le problème, le gouvernement a accordé au Ministère l'autorisation provisoire de maintenir les pratiques en vigueur, dans l'attente d'un vaste examen de ses programmes d'éducation. Nous avons constaté qu'à deux reprises le Ministère n'avait pas respecté ses propres échéances pour terminer l'examen et avait demandé au gouvernement de reconduire son autorisation provisoire.</p>	<p>Aux termes de son dernier plan, le Ministère doit présenter une proposition au gouvernement pour renouveler sa politique et ses programmes en matière d'éducation au plus tard en octobre 2005.</p>



**Pièce 5.1 Programmes d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada : évolution de la situation depuis notre vérification de 2000 (suite)**

Activités	État d'avancement en août 2004
<p><b>Réformes éducatives</b></p> <p>En 1998, le gouvernement du Canada a donné suite au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones en définissant une politique à long terme de grande ampleur destinée à améliorer la qualité de vie des Premières nations et à favoriser leur autonomie. Ce plan, Rassembler nos forces, comprenait un volet consacré à la réforme de l'éducation, qui était doté de ressources pour améliorer la qualité de l'enseignement donné dans les écoles des Premières nations de même que les résultats scolaires. Selon les données ministérielles, entre 1998 et 2003, le Ministère a consacré 176 millions de dollars à environ 1 300 projets de réforme éducative proposés par les Premières nations et leurs organismes; ces projets répondaient à quatre priorités communes. L'initiative Rassembler nos forces, y compris son volet de réforme de l'éducation, a pris fin en mars 2003. Elle a été remplacée en avril 2003 par une initiative semblable, Nouveaux sentiers pour l'éducation, qui est dotée d'un budget annuel de 40 millions de dollars.</p>	<p>Le Ministère n'a pas évalué cette initiative. Il ignore si les objectifs visés ont été atteints. Il met en œuvre le programme Nouveaux sentiers pour l'éducation.</p>
<p><b>Nouvelles études</b></p> <p><b>Groupe de travail national du ministre sur l'éducation.</b> En juin 2002, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a mis sur pied le Groupe de travail national sur l'éducation. Le Groupe se composait de 15 représentants des Premières nations spécialisés en éducation. Il était chargé de présenter au ministre des recommandations concrètes sur la manière d'améliorer l'enseignement aux Premières nations et de favoriser la collaboration entre le Ministère et les Premières nations en vue de mettre en œuvre les modifications proposées et de combler l'écart de scolarisation. Dans le cadre des travaux du Groupe, de nouvelles recherches ont été menées dans 11 domaines concernant, entre autres, les champs de compétence, le financement, la philosophie éducationnelle, l'infrastructure, le recrutement des enseignants et la participation des parents. En février 2003, le Groupe a rendu public son rapport intitulé <i>Nos enfants — Gardiens du savoir sacré</i>. Ce rapport indiquait que les Premières nations faisaient « face à une crise dans le domaine de l'éducation » et il présentait 27 recommandations destinées à améliorer la situation.</p> <p><b>Révision des services votés.</b> Le financement des programmes d'éducation a fait partie de la révision des services votés, qui a été achevée par le Ministère en 2003. Cette initiative visait à établir des liens clairs entre les ressources existantes et les résultats, à cerner une méthode pour mettre sur pied une structure d'autorisations simplifiée et intégrée, et à appuyer la décision du Ministère d'adopter un modèle de gestion plus dynamique et flexible.</p> <p><b>Études sur les coûts.</b> Depuis 2000, le Ministère effectue ou finance des études supplémentaires en vue de comparer les niveaux de financement qu'il accorde aux Premières nations et ceux accordés par les provinces à leurs conseils scolaires. Ces études ont permis de conclure qu'il y a des écarts entre les niveaux de financement et de déterminer les facteurs qui pourraient expliquer ces écarts. Cependant, à l'instar des études sur les coûts réalisées antérieurement, elles n'ont pas été entérinées par le Ministère.</p> <p><b>Vérification de la reconnaissance professionnelle des enseignants.</b> Une vérification de la reconnaissance professionnelle des enseignants a été effectuée en 2003. Elle a permis de constater des lacunes dans le cadre de contrôle de gestion destiné à assurer le respect des normes relatives à l'éducation dans les écoles des réserves. En particulier, on n'a pas défini concrètement ce qui constitue un « programme d'études comparable ».</p> <p><b>Évaluation des écoles fédérales et des écoles gérées par les bandes.</b> Cette évaluation comportera un examen des méthodes d'allocation des ressources à ces écoles. Le Ministère compte se servir de cette évaluation pour documenter un examen supplémentaire des programmes et des politiques.</p>	<p>Les fonctionnaires du Ministère ont affirmé qu'ils collaboraient avec les Premières nations pour régler des questions importantes soulevées dans le rapport du Groupe de travail.</p> <p>Les conclusions de la révision contribueront à faciliter l'examen de la politique en matière d'éducation.</p> <p>D'autres études sur les coûts sont prévues. Des discussions sur la formule de financement ont été amorcées avec les Premières nations.</p> <p>Le Ministère a approuvé un plan d'action pour donner suite à ces recommandations et il le met en œuvre.</p> <p>L'échéance fixée par le Ministère pour l'achèvement des travaux est l'automne 2004.</p>

**Pièce 5.1 Programmes d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada : évolution de la situation depuis notre vérification de 2000 (suite)**

Activités	État d'avancement en août 2004
<p><b>Nouveaux programmes</b></p> <p><b>Éducation spéciale.</b> Ce programme axé sur l'éducation spéciale a été approuvé en janvier 2003. Il vise à améliorer le niveau de scolarisation des élèves en difficulté des Premières nations vivant dans les réserves. Il leur donne accès à des programmes et à des services d'éducation spéciale conçus en fonction de leur culture et répondant aux normes provinciales, dans la localité où ils vivent. Un budget initial de 52 millions de dollars a été approuvé pour 2002-2003; il sera relevé à 95 millions de dollars d'ici à 2005-2006, sous l'effet de la réaffectation annuelle de fonds déjà réservés à l'éducation.</p> <p><b>Salaires des enseignants.</b> Ce nouveau programme, mis en place à la suite des recommandations formulées dans le rapport du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation, a été approuvé en août 2003. Il apporte un complément salarial aux enseignants qui travaillent dans les écoles administrées par les bandes. Ce programme a été doté d'un budget annuel de 15 millions de dollars en 2004-2005.</p> <p><b>Participation des parents.</b> Ce nouveau programme a aussi été mis en place pour donner suite aux recommandations du rapport du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation. Il vise à encourager la participation des parents au sein des collectivités des Premières nations. Ce programme, qui a été approuvé en août 2003, a été doté d'un budget annuel de 5 millions de dollars en 2004-2005.</p>	<p>Le Ministère met en œuvre le programme.</p> <p>Le Ministère met en œuvre le programme dans le cadre d'un projet pilote.</p> <p>Le Ministère met en œuvre le programme dans le cadre d'un projet pilote.</p>
<p><b>Réorganisation</b></p> <p><b>Soutien aux opérations régionales et prestation de services.</b> En 2003-2004, le Ministère a créé un service chargé de superviser les activités de surveillance et de conformité, et d'assurer l'uniformité et la reddition de comptes au sein des programmes ministériels dans toutes les régions.</p> <p><b>Direction générale de l'éducation à l'administration centrale.</b> En 2003-2004, le Ministère a établi la Direction générale de l'éducation au sein de son administration centrale et a augmenté le nombre d'employés qui s'occupent des dossiers liés à l'éducation. Cette direction générale a la responsabilité de surveiller ces dossiers et de donner suite aux engagements pris par le Ministère dans ce domaine, à l'externe comme à l'interne.</p> <p><b>Direction régionale de l'éducation.</b> Dans l'une des régions que nous avons visitées, une direction régionale de l'éducation a été créée en 2001 afin de mettre davantage l'accent sur les responsabilités régionales à l'égard de l'éducation. Une autre région envisageait de créer une structure semblable au moment de notre vérification alors qu'une troisième région était en train de créer un poste d'administrateur des programmes d'éducation.</p>	<p>Le Ministère a donné son aval au recrutement de nouveaux employés et il élabore de nouvelles méthodes de travail.</p> <p>Le Ministère a défini les responsabilités et les rôles particuliers de la Direction générale et de son personnel.</p> <p>Les régions sont d'avis qu'il n'y a pas suffisamment d'employés qui se consacrent aux dossiers liés à l'éducation. Le Ministère ne prévoit pas augmenter les effectifs dans les régions.</p>

Source : Entretiens avec des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada et des Premières nations; réponse du Ministère à notre vérification de 2000; réponse du gouvernement au rapport de 2000 du Comité permanent des comptes publics; documents ministériels et autres (non vérifiés)

**L'écart de scolarisation considérable est toujours présent**

**5.27** En 2000, nous avons utilisé les chiffres donnés par le Ministère dans ses documents budgétaires pour déterminer qu'il faudrait 23 ans pour combler l'écart de scolarisation entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général. Nous avons supposé que la proportion de Canadiens diplômés du secondaire demeurerait la même qu'en 1996.

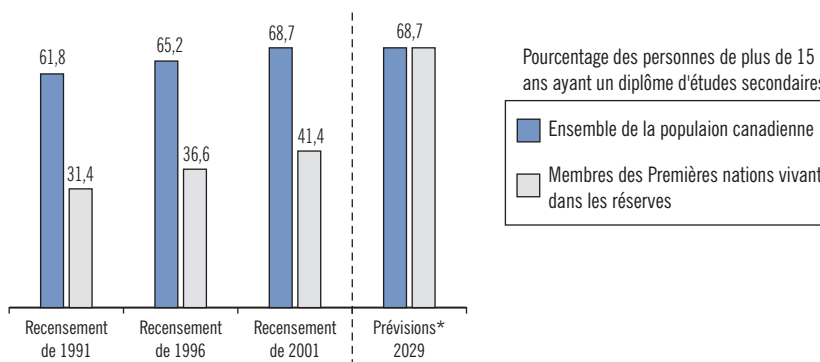
**5.28** Le Ministère a reconnu l'importance de combler cet écart. Il a soutenu que ses projets de réforme scolaire et d'autres mesures correctives déjà en

cours permettraient de réaliser des progrès et que l'écart serait comblé plus tôt que nous l'avions prévu.

**5.29** Nous avons recalculé l'écart relevé en 1996 (et signalé en 2000), en utilisant des données plus précises tirées des recensements de 1991 et 1996. Sans modifier nos prémisses, nous avons estimé qu'il faudrait environ 27 ans, au lieu de 23 ans comme nous l'avions initialement calculé, pour combler l'écart de scolarisation observé en 1996.

**5.30** Nous avons aussi calculé, à l'aide de données des recensements de 1996 et 2001, l'écart de scolarisation qui existait en 2001. Nous avons ensuite estimé le temps qu'il faudrait pour combler cet écart et permettre aux membres des Premières nations vivant dans les réserves d'atteindre un niveau de scolarisation comparable à celui de la population canadienne en général. Nous avons constaté que la proportion des membres des Premières nations âgés de plus de 15 ans et détenant au moins un diplôme d'études secondaires avait augmenté de 4,8 p. 100 entre 1996 et 2001, alors que cette proportion s'était accrue de 3,5 p. 100 au sein de l'ensemble de la population canadienne. L'écart a diminué de 1,3 p. 100 au cours de cette période, mais le taux d'amélioration pour les membres des Premières nations vivant dans les réserves a ralenti comparativement aux cinq années précédentes, alors que celui de la population canadienne en général a affiché une légère hausse. Selon nos estimations, il faudra donc environ 28 ans pour que les membres des Premières nations vivant dans les réserves atteignent un niveau de scolarisation comparable à celui de la population canadienne (voir la pièce 5.2).

**Pièce 5.2** L'écart de scolarisation entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et l'ensemble de la population canadienne



\*Ce calcul est fondé sur l'hypothèse que le taux d'amélioration des Premières nations entre deux recensements demeure identique et que la proportion des Canadiens diplômés du secondaire reste stable.

Source : Données des recensements de 1991, 1996 et 2001 (non vérifiées)

**5.31** Étant donné que le Ministère n'a pas utilisé une méthode uniforme pour surveiller l'écart, il ne pouvait pas expliquer la baisse du taux d'amélioration des élèves des Premières nations vivant dans les réserves au cours de la période se situant entre les recensements de 1996 et 2001.

Le Ministère nous a indiqué qu'il élabore diverses approches qui lui permettront de comparer les collectivités des Premières nations à d'autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques, comme l'emplacement, et qu'il utilisera cette méthode au lieu de se fier à des comparaisons globales.

**5.32** La nécessité de combler l'écart de scolarisation est encore plus pressante aujourd'hui compte tenu des données démographiques actuelles sur les collectivités des Premières nations et des prévisions dans ce domaine. Selon le Ministère, environ 40 p. 100 de la population des Indiens inscrits est âgée de moins de 19 ans, comparativement à 25 p. 100 pour la population canadienne dans son ensemble. Le Ministère prévoit que la population des Indiens inscrits vivant dans les réserves passera d'environ 445 000 personnes en 2003 à environ 700 000 personnes d'ici 2021. Cela représente un taux de croissance estimé nettement plus élevé que celui de la population canadienne. À notre avis, le fait de ne pas combler l'écart de scolarisation continue d'avoir de graves répercussions sur les membres des Premières nations vivant dans les réserves parce qu'ils n'ont pas accès aux avantages associés à un niveau d'éducation plus élevé.

**5.33 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre immédiatement une stratégie globale et un plan d'action complet, assortis de cibles, pour combler l'écart de scolarisation. Le Ministère devrait aussi rendre compte de ses progrès au Parlement et aux Premières nations en temps utile.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada travaille avec les Premières nations à l'examen des éléments clés des programmes d'enseignement primaire et secondaire. De plus, il dirige les activités de suivi de la Table ronde Canada–Autochtones d'avril 2004 sur l'apprentissage continu. Ce travail s'inspire d'études antérieures, notamment celles de la Commission royale sur les peuples autochtones et du Groupe de travail national sur l'éducation. Le Ministère participe également activement aux préparatifs d'autres tables rondes sur la santé, le logement, les possibilités économiques, les négociations et la reddition de comptes. Le Ministère continuera à présenter au Parlement un rapport ministériel sur le rendement, un rapport sur les plans et les priorités et la fiche de rapport sur les Autochtones que le premier ministre s'est engagé à produire. Ces rapports donneront l'occasion au Ministère et aux Premières nations d'élaborer conjointement des indicateurs clés, de suivre les progrès et de cerner les secteurs qui nécessitent des efforts accrus.

### **Le Ministère n'a pas encore défini ses rôles et ses responsabilités**

**5.34** Lors de notre vérification de 2000, nous n'avons pas trouvé de document officiel définissant clairement les rôles et les responsabilités du Ministère en matière d'éducation. À notre avis, parce que de nombreux intervenants s'intéressent directement à l'éducation, le Ministère devait préciser et communiquer ses rôles aux autres parties, tout en tenant compte de leurs rôles respectifs. Le Comité permanent des comptes publics a également manifesté de l'inquiétude au sujet de l'absence de rôles clairement définis pour la prestation des services éducatifs aux Premières nations et il a

noté beaucoup d'ambiguïté et d'incohérence dans la manière dont le Ministère remplissait son mandat.

**5.35** Le Ministère a approuvé notre recommandation et s'est engagé à préciser ses rôles en matière d'éducation avec le concours de toutes les parties. En réponse au rapport du Comité permanent des comptes publics, le Ministère s'est engagé à diffuser, en collaboration avec les Premières nations, une déclaration sur ses rôles et ses responsabilités, au plus tard en juin 2002.

**5.36** Cette déclaration n'a pas été diffusée et il n'y a pas encore de consensus au sein du Ministère au sujet de ses rôles et de ses responsabilités. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fait l'analyse des diverses autorisations et obligations législatives en vue de déterminer les rôles indispensables qu'il devrait jouer et le niveau des services qu'il devrait financer. Cette analyse est selon nous importante et pourrait servir de point de départ pour définir les rôles et les responsabilités du Ministère et orienter les discussions avec d'autres parties.

**5.37** Au niveau opérationnel, nous avons constaté qu'il y a encore de l'ambiguïté et de l'incohérence en ce qui concerne la contribution des bureaux régionaux à la réalisation du mandat du Ministère et à l'atteinte de ses objectifs en matière d'éducation. Le Ministère s'attend à ce que l'enseignement offert dans les écoles situées dans les réserves soit comparable à celui qui est assuré par les provinces en dehors des réserves, et que les élèves puissent passer d'une école gérée par une bande à une école provinciale sans être pénalisés sur le plan scolaire. Or, quelques-unes des évaluations d'établissements scolaires que nous avons examinées indiquaient clairement que le rendement de certains élèves ne correspond pas à leur niveau scolaire actuel, ce qui laisse croire qu'ils ne pourraient pas être transférés au même niveau dans le système éducatif provincial. Pourtant, rien n'indique que les régions tiennent compte de cette information pour déterminer si les Premières nations remplissent les conditions de leur entente de financement et si des mesures correctives sont requises. La plupart des régions considèrent encore que leur rôle principal consiste à fournir un service de financement.

**5.38** Nous avons en outre observé que certaines provinces reconnaissent les résultats scolaires des élèves de la douzième année fréquentant les écoles situées dans les réserves seulement si ces écoles ont une accréditation provinciale ou si les élèves ont subi avec succès un test reconnu par la province.

**5.39** La question de la latitude donnée aux parents quant au choix de l'école de leurs enfants montre aussi à quel point des rôles et des responsabilités mal définis peuvent occasionner de l'incohérence dans l'exécution d'un programme. Le Ministère et les Premières nations souhaitent que les parents s'intéressent activement à l'éducation de leurs enfants, mais les régions adoptent différentes approches à l'égard du rôle des parents dans le choix d'une école. Dans une région, le Ministère va jusqu'à financer entièrement le coût du transport à l'école choisie par les parents, qu'il s'agisse d'une école gérée par une bande, ou d'une école fédérale ou provinciale. D'autres régions considèrent que lorsqu'il y a une école dans la réserve, les parents devraient

y envoyer leurs enfants. Par conséquent, si les parents choisissent de faire étudier leurs enfants à l'extérieur de la réserve, ces régions ne paient pas la différence des frais de scolarité et ne fournissent pas de moyen de transport.

**5.40** Nous avons présenté dans notre rapport de 2000 une étude de cas traitant de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq afin de faire état d'initiatives qui ont eu des répercussions sur les attributions et les responsabilités des Premières nations en matière d'éducation. Dans le présent suivi, nous avons examiné les progrès réalisés au regard de la mise en œuvre de cette entente, en vertu de laquelle la compétence en matière d'enseignement a été transférée à neuf collectivités mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. Nous avons constaté que le Ministère et les Premières nations participantes n'ont pas la même compréhension de leurs rôles et leurs responsabilités, et que cette entente est ambiguë (voir « Entente sur l'éducation des Mi'kmaq » à la page 17).

**5.41** Nous nous inquiétons du peu de progrès accomplis par le Ministère en ce qui concerne la définition de ses rôles et ses responsabilités. À notre avis, tant qu'il n'apportera pas de précisions sur ceux-ci et sur sa capacité de les assumer, et qu'il ne s'entendra pas avec d'autres parties sur leurs rôles et leurs responsabilités respectifs, il sera difficile de faire des progrès à l'égard de l'éducation des Premières nations et de combler l'écart de scolarisation.

**5.42 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préciser et documenter ses rôles en matière d'éducation tout en tenant compte de ses responsabilités légales fondamentales et des rôles des autres parties. Le Ministère devrait s'assurer que ses bureaux régionaux reçoivent des directives et une formation suffisante pour que ses rôles et ses responsabilités soient compris et assumés uniformément.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada poursuit son travail sur la définition de ses rôles en matière d'éducation. Même si ce travail semble plutôt simple, il s'avère complexe en raison du nombre d'intervenants et de leurs vues divergentes en ce qui a trait au mandat actuel du Ministère concernant les questions liées à l'éducation des Premières nations et à la façon dont ce mandat devrait évoluer pour appuyer la prise en charge par les Premières nations de leur éducation. Le processus qui a mené à la création de la Direction générale de l'éducation au début de 2004 a jeté les bases de la définition des rôles et des responsabilités du Ministère à ce chapitre. La création du secteur Soutien aux opérations régionales et prestation de services en 2003-2004 contribuera à assurer la compréhension et l'uniformité de l'application des rôles et responsabilités des régions.

### **Il n'y a pas encore de bons indicateurs de rendement et de résultats**

**5.43** En 2000, nous avons observé que le Ministère n'avait pas mis en place de bons indicateurs de rendement et de résultats. Nous estimions qu'en l'absence de données et d'indicateurs pertinents, le Ministère n'était pas en mesure d'évaluer le rendement et les résultats des crédits votés par le Parlement pour le financement de l'éducation, ni de faire rapport à ce sujet. En raison de cette situation, il était également difficile pour le Ministère et les

### Entente sur l'éducation des Mi'kmaq

L'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq a été consacrée dans une loi fédérale et une loi néo-écossaise en 1999. Cela conférait à chacune des neuf bandes signataires le pouvoir de faire des lois, pour application dans les réserves, en matière d'éducation de niveaux primaire, élémentaire et secondaire. Il prévoyait aussi la création d'un organisme, Mi'kmaw-Kina'matnewey (MK), ayant pour mission de les aider à offrir des programmes d'éducation.

**Nos constatations en 2000.** En 2000, nous avons signalé que des leçons pouvaient être tirées de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq, notamment sur l'état de préparation des Premières nations pour ce qui est de la gouvernance et de la reddition de comptes et des questions pédagogiques et financières. Nous avons aussi constaté que la mise en œuvre de l'Entente n'avait pas fait l'objet d'un examen, contrairement à ce qui avait été prévu.

**Les constatations de la présente vérification.** Depuis 2000, les bandes signataires ont continué à offrir des programmes d'éducation en vertu de l'Entente. Elles ont aussi défini un programme d'études de la langue mi'kmaq et construit ou agrandi des écoles. Le Ministère, les bandes signataires et MK ont convenu en 2002 de reconduire l'Entente initiale pour une période de trois ans. Elle prendra fin en mars 2005. Ils ont aussi commencé à négocier en vue de renouveler l'Entente pour une période supplémentaire de cinq ans, à partir d'avril 2005. L'une des quatre bandes ayant à l'origine décidé de ne pas participer à l'Entente l'a signée en 2003. Une évaluation commune des résultats obtenus dans le cadre de l'Entente était en voie d'achèvement à la fin de nos travaux sur place.

Nous avons remarqué que les parties n'avaient pas la même compréhension de la signification et des répercussions de « la compétence des Premières nations » dans le domaine de l'éducation. Par exemple, les parties n'étaient pas d'accord sur la façon de déterminer le niveau de financement des immobilisations. Aux termes de la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*, les Premières nations peuvent exercer leur compétence dans les réserves uniquement. Or, les Premières nations qui sont parties à l'Entente affirment que le financement des immobilisations devrait être établi de manière à ce que les écoles locales des bandes puissent accueillir les élèves qui fréquentent des écoles hors des réserves. Certaines de ces Premières nations ont construit ou agrandi des écoles à cette fin, mais sans l'aide financière du Ministère. Le Ministère prétend pour sa part qu'il détient toujours le pouvoir de déterminer le niveau de financement des immobilisations, et que ses décisions à cet égard respectent les pratiques applicables aux Premières nations, en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Une autre pomme de discorde concerne l'accès aux nouveaux programmes du Ministère. Lorsque le Ministère a lancé son Programme d'éducation spéciale et celui sur le complément salarial pour les enseignants, les bandes signataires ont été assujetties aux mêmes modalités que les autres Premières nations, comme si elles n'avaient pas compétence en la matière. Les Premières nations qui sont parties à l'Entente sont d'avis qu'elles devraient avoir accès à des fonds supplémentaires lorsque le Ministère lance de nouveaux programmes d'éducation tout en continuant à exercer leur compétence sur l'utilisation de ces fonds.

Nous avons aussi relevé certaines ambiguïtés dans la mise en œuvre de l'Entente. Par exemple, le Ministère et les Premières nations participantes n'ont pas encore déterminé l'information qui est requise pour rendre des comptes sur les résultats de ce transfert de compétence. Le Ministère n'a pas défini l'information dont il a besoin dans le cadre d'une relation intergouvernementale relative à l'éducation. Il continue de recevoir des Premières nations participantes les mêmes informations financières et autres qu'il recevait avant la signature de l'Entente. De plus, les parties n'ont pas défini l'information qui est nécessaire pour évaluer le rendement dans le domaine de l'éducation et le comparer à celui des systèmes provinciaux, tel que prévu par la loi.

## Entente sur l'éducation des Mi'kmaq (suite)

**Conclusion.** Le Ministère et les Premières nations participantes doivent revoir l'Entente et sa mise en œuvre et régler leurs différends. Étant donné que l'Entente des Mi'kmaq est devenue un modèle pour d'autres « ententes d'autonomie gouvernementale sur l'éducation » au pays, les leçons qui sont tirées au cours de sa mise en œuvre pourraient être précieuses pour l'avenir.

Premières nations de prendre des décisions éclairées sur les priorités et les orientations futures.

**5.44** Le Ministère a accepté nos observations et a examiné la possibilité d'adapter certains éléments des indicateurs de l'éducation élaborés par le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et des indicateurs pancanadiens de l'éducation utilisés par Statistique Canada. Cela visait à développer un cadre qui serait comparable à d'autres façons de faire rapport sur l'éducation au Canada. En 2002, une analyse ministérielle a conclu que même si beaucoup de ces indicateurs pouvaient servir à mesurer et à communiquer l'information sur l'enseignement dans les réserves, il faudrait modifier plusieurs des données recueillies auprès des Premières nations, ou en augmenter le nombre, afin de pouvoir comparer l'information. Par exemple, on a actuellement peu de données sur le rendement scolaire des élèves qui fréquentent les écoles situées dans les réserves.

**5.45** Le Ministère nous a avisés qu'il a l'intention de travailler de concert avec les Premières nations afin de modifier ses exigences en matière d'établissement de rapports, d'améliorer l'information communiquée sur les programmes et de faire plus d'analyses des données disponibles. Le Ministère est en voie d'élaborer un profil de toutes les données qu'il recueille dans le domaine de l'éducation. Le projet vise à assurer un juste équilibre dans la collecte des données. Ainsi, il souhaite répondre aux besoins en ce qui concerne les données et la mesure du rendement tout en minimisant pour les Premières nations les exigences en matière de rapports. Des projets pilotes sont aussi en cours dans certaines régions.

**5.46 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait accroître les efforts déployés pour élaborer et appliquer des indicateurs de rendement et de résultats appropriés ainsi que des cibles connexes.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada a entrepris un examen de la collecte des données, qui présentera un profil de toutes les données sur l'éducation que le Ministère recueille actuellement, y compris la justification et l'autorité. Cette activité contribuera à l'Initiative de gestion axée sur les résultats du Ministère. Ce régime de responsabilisation sera fondé sur la définition de responsabilités et de rôles bien précis, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, des rapports crédibles ainsi qu'un examen et des ajustements raisonnables. Le Ministère participera également à la table ronde autochtone sur la reddition de comptes en fonction des résultats dirigée par le Secrétariat du Conseil du



Trésor et à l'élaboration d'indicateurs clés dont on se servira dans la fiche de rapport sur les Autochtones.

**5.47** Notre vérification de 2000 a aussi relevé des occasions d'améliorations. Nous nous étions concentrés sur l'information liée aux coûts des services éducatifs, sur les ententes relatives aux frais de scolarité et les ententes de financement, de même que sur les évaluations des écoles.

#### **Le Ministère ne dispose pas encore d'une bonne information sur les coûts**

**5.48** En 2000, nous avons constaté que le Ministère ne connaissait pas les coûts réels de l'éducation et qu'il n'avait pas de données permettant de comparer les coûts des différents modes de prestation utilisés. Nous avons recommandé que le Ministère prépare et applique des critères de coût uniformes afin de pouvoir comparer les coûts de l'éducation et les résultats selon les différents modes de prestation.

**5.49** Le Ministère a effectué ou a financé d'autres études pour comparer le financement qu'il accorde aux Premières nations et celui fourni par les provinces aux conseils scolaires. Il n'a pas entériné les résultats de ces études et aucun changement n'a été apporté.

**5.50** L'absence d'information fiable et uniforme sur les coûts de l'éducation nuit à la capacité du Ministère de bien gérer les programmes d'éducation. Par exemple, le mode de financement des écoles gérées par les bandes n'a pas été modifié depuis son instauration à la fin des années 1980. Les Premières nations soutiennent depuis des années que les niveaux de financement sont insuffisants, notamment pour rétribuer les enseignants à un niveau comparable à celui de leurs homologues provinciaux. Le Ministère estime que la capacité des Premières nations de recruter et de maintenir en poste le personnel enseignant nécessaire est un facteur important pour pouvoir offrir un enseignement comparable. Il a entrepris de réaliser une étude pour comparer les salaires versés par les Premières nations à leurs enseignants aux salaires des enseignants provinciaux. À l'heure actuelle, le Ministère ne sait pas si le financement octroyé aux Premières nations est suffisant pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus, dans l'ensemble et à l'aide des différents modes de prestation des services, sont proportionnels aux ressources fournies.

**5.51 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait tenter d'obtenir une information fiable et uniforme sur les coûts réels de la prestation des services éducatifs sur les réserves et comparer ces coûts à ceux de services semblables dans les provinces.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada procède à un examen afin de comparer le financement qu'il alloue aux écoles administrées par les Premières nations à celui que ces écoles obtiendraient en vertu de la formule de financement provinciale applicable. De plus, une étude est en cours pour comparer les salaires des enseignants des écoles des Premières nations à ceux des enseignants des écoles provinciales.

### Les ententes sur les frais de scolarité posent toujours des problèmes

**5.52** En 2000, nous avons cerné des problèmes en ce qui concerne les ententes sur les frais de scolarité conclues entre les Premières nations et les conseils scolaires provinciaux, et entre le Ministère et les conseils scolaires provinciaux. Le Ministère a accepté notre recommandation visant à régler ces problèmes.

**5.53** Nous avons observé des progrès dans une région où des ententes sur les frais de scolarité sont en vigueur et habituellement tenues à jour. Dans d'autres régions, de nombreuses ententes n'avaient pas encore été établies, ou elles étaient contestées ou avaient pris fin. Dans certains cas, les fonctionnaires croient que les Premières nations ne sont pas en mesure de négocier les ententes efficacement. Or, les Premières nations n'ont pas toujours accès à une aide adéquate pour s'acquitter de cette tâche. À notre avis, le Ministère doit s'assurer que des ententes sur les frais de scolarité sont en place, afin que les écoles provinciales puissent répondre aux besoins des élèves des Premières nations et que les responsabilités de toutes les parties soient énoncées clairement.

**5.54** Il est aussi important que le Ministère veille plus activement à faire respecter les ententes sur les frais de scolarité et à s'acquitter de ses propres responsabilités. Dans une collectivité, des représentants des Premières nations nous ont dit que trois des élèves inscrits dans une école provinciale avaient été renvoyés de l'école trois années de suite avant que les représentants de la bande et du Ministère soient mis au courant de la situation. En vertu de l'entente sur les frais de scolarité entre la Première nation, le conseil scolaire et le Ministère, le conseil scolaire est formellement tenu d'aviser le conseil de bande et les parents avant de prendre des mesures disciplinaires à l'endroit d'un élève. Le Ministère a également réaffirmé qu'en dépit de toute disposition de l'entente, le ministre demeurerait responsable de l'éducation des élèves indiens. Néanmoins, nous n'avons pas trouvé de documents dans les dossiers du Ministère indiquant quelles mesures il avait prises, le cas échéant, lorsqu'il avait été mis au courant du renvoi des élèves.

**5.55** **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait veiller à l'établissement d'ententes sur les frais de scolarité. Il devrait aussi fournir à ses bureaux régionaux des directives et une formation suffisantes pour faire en sorte que les responsabilités du Ministère soient comprises et appliquées uniformément.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada convient que des ententes sur les frais de scolarité devraient être conclues. La création du secteur Soutien aux opérations régionales et prestation de services contribuera à ce que des ententes appropriées sur les frais de scolarité soient mises en place dans toutes les régions du pays.

### Les évaluations des écoles doivent être terminées

**5.56** En 2000, nous avons indiqué qu'un grand nombre d'évaluations d'écoles devaient être terminées. Nous avons noté que même si quelques-unes des évaluations complétées faisaient état de graves lacunes au

niveau du fonctionnement, on ne veillait pas systématiquement à les combler. Nous avons conseillé que ces évaluations soient terminées et qu'on donne suite aux recommandations de celles-ci dans un délai raisonnable. Le Ministère a accepté ce que nous proposons.

**5.57** Nous avons constaté que certaines régions ont fait le nécessaire pour compléter plusieurs évaluations d'écoles, mais que certaines n'ont pas encore été faites. Le Ministère ne sait pas combien d'évaluations ont été effectuées ni combien doivent l'être parce qu'il ne fait pas le suivi de cette information. Au sein du Ministère, on ne sait pas très bien non plus à quoi serviront les évaluations terminées. Nous avons observé qu'une région ne recevait même pas de copie des évaluations et qu'une autre avait de la difficulté à localiser les évaluations récemment complétées. Dans deux régions, les représentants nous ont dit qu'ils n'avaient pas toujours le temps ou les compétences nécessaires pour donner suite aux constatations des évaluations.

**5.58** Les lignes directrices nationales établies par le Ministère pour 2004-2005 stipulent qu'une évaluation indépendante de chacune des écoles gérées par une bande et des écoles fédérales doit être effectuée tous les cinq ans. Chaque évaluation doit au moins examiner les éléments suivants : le programme d'études; la qualité et les normes d'enseignement; et l'atteinte des objectifs communautaires et scolaires. Selon ces lignes directrices, chaque Première nation est responsable de la mise en œuvre des recommandations. L'approche utilisée par le Ministère pour assurer le suivi des constatations et recommandations découlant des évaluations n'est pas uniforme.

**5.59** **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que les évaluations des écoles soient terminées et que les recommandations soient mises en œuvre dans un délai raisonnable.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada considère que les évaluations des écoles devraient être terminées et a fourni une orientation pour cette activité dans les lignes directrices du programme national, qui ont pris effet en septembre 2004. La création du secteur Soutien aux opérations régionales et prestation de services contribuera à faire en sorte que les Premières nations reçoivent un soutien suffisant dans ce processus d'évaluation et dans le suivi de leurs recommandations.

## Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

### Examen en cours de la politique et de l'objectif du Programme

**5.60** Le Ministère a établi une politique et un objectif clairs pour le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. La politique vise à encourager les Indiens inscrits et les Inuits à acquérir des compétences aux niveaux universitaire et professionnel. Le Programme a pour objectif d'aider les Indiens inscrits et les Inuits à suivre et à terminer avec succès des programmes d'enseignement postsecondaire reconnus afin d'augmenter leurs chances de trouver du travail. En général, la politique et l'objectif sont restés les mêmes au cours des dernières années.

**5.61** En septembre 2001, le Ministère a informé le gouvernement qu'un examen exhaustif de la politique était en cours. Il s'est engagé à préparer des

recommandations, en collaboration avec les Premières nations, en vue de mettre à jour le cadre stratégique et la méthode d'exécution du Programme d'ici à 2003. Selon ses représentants, cet examen a un double objectif : mettre le Programme à jour afin qu'il corresponde davantage à l'état actuel de l'enseignement postsecondaire au Canada et régler les problèmes relatifs à l'équité, à la transparence et à l'accès au Programme. À la fin de notre vérification, le Ministère et les Premières nations travaillaient à l'examen.

### **Le cadre de gestion et de reddition de comptes est inadéquat**

**5.62** Nous nous attendions à ce que le Ministère ait des systèmes et des pratiques, notamment un cadre de gestion et de reddition de comptes convenable, qui lui permettraient de mettre le Programme en œuvre conformément à la politique et à l'objectif approuvés. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le cadre est inadéquat.

**5.63** Quelques années après le début du Programme, le gouvernement a adopté une politique de transfert de pouvoirs et a confié aux Premières nations l'administration détaillée du financement. En 1989, le Ministère a mis en place un nouveau cadre de gestion et de reddition de comptes qui s'appliquait à certains programmes, dont le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. En vertu de ce cadre, le Ministère devait transférer aux Premières nations un montant fixe pour chaque programme. Lorsque les exigences minimales établies pour chaque programme étaient satisfaites, les Premières nations pouvaient réaffecter les fonds à d'autres programmes en tenant compte de leurs priorités. Le Ministère considérait que cette nouvelle approche mettrait l'accent sur l'atteinte de résultats précis ou la production d'extrants pour un niveau de financement donné. Les Premières nations devaient communiquer au Ministère de l'information sur l'utilisation des fonds et sur les résultats obtenus. Pour sa part, le Ministère devait continuer à établir la politique ainsi qu'à surveiller et à évaluer les programmes. Le ministre devait rendre compte du rendement des divers programmes.

**5.64** Le Ministère a aussi modifié la mise en œuvre du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire afin de la rendre conforme au cadre décrit ci-dessus et d'atténuer les inquiétudes concernant la croissance imprévisible et rapide des dépenses. Il a indiqué aux Premières nations que les changements devaient leur donner plus de souplesse pour administrer le Programme et plus de contrôle sur l'utilisation des fonds. Ces changements ont produit des effets substantiels sur la mise en œuvre du Programme et les rapports redditionnels entre les parties visées, y compris le Ministère, les organismes centraux ainsi que les étudiants et les collectivités des Premières nations. À quelques exceptions près, le Ministère ne fournit plus d'aide financière aux étudiants du niveau postsecondaire dans le cadre du Programme. Il transfère plutôt des fonds aux Premières nations pour soutenir les études postsecondaires de leurs membres. Les montants et les modalités d'utilisation de ces fonds sont définis dans les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations.

**5.65** Nous avons observé d'importantes lacunes dans certains secteurs clés lorsque nous avons examiné la mise en œuvre du Programme et la reddition

de comptes selon le nouveau cadre. Mentionnons notamment l'ambiguïté des rôles et des responsabilités du Ministère, la possibilité d'iniquités dans l'affectation des fonds, des résultats attendus mal définis, une information limitée sur le Programme et le rendement, et des divergences dans l'information fournie au Conseil du Trésor.

**5.66** À notre avis, ces lacunes nuisent sérieusement à la capacité du Ministère et des Premières nations de travailler ensemble à l'atteinte de l'objectif du Programme, d'utiliser les ressources avec efficacité pour produire les résultats attendus, de mesurer le rendement et de communiquer l'information sur celui-ci et enfin, de prendre des mesures correctives, au besoin.

### **Les rôles et les responsabilités liés à l'exécution du Programme ne sont pas clairs**

**5.67** Nous nous attendions à ce que le Ministère ait clairement défini et documenté ses rôles et ses responsabilités. Il ne l'avait pas fait.

**5.68** Comme nous l'avons déjà mentionné, le cadre de gestion et de reddition de comptes du Ministère transfère le contrôle de l'administration détaillée des fonds aux Premières nations. En transférant le contrôle des fonds, le Ministère demande aux Premières nations d'administrer le Programme conformément à ses exigences relatives à l'admissibilité de même que d'établir un processus d'appel de leurs décisions administratives concernant l'admissibilité des étudiants et le montant du financement accordé. Le Ministère permet aussi aux Premières nations de définir et d'appliquer leurs propres procédures administratives et barèmes d'allocations.

**5.69** Nous avons constaté beaucoup d'incertitude au Ministère quant à l'interprétation de la nature et de l'ampleur de la marge de manœuvre laissée aux Premières nations pour gérer le Programme. Certains fonctionnaires nous ont dit que le rôle du Ministère consiste uniquement à fournir le financement et que les Premières nations ont toute liberté pour déterminer qui est admissible au financement et quel doit en être le montant. D'autres sont d'avis que les Premières nations doivent satisfaire aux exigences minimales du Programme, par exemple garantir que les établissements d'enseignement postsecondaire et les programmes d'études sont admissibles en vertu du Programme et que le financement accordé à chaque étudiant se situe dans les limites du Programme. Le Ministère a dressé une liste d'établissements admissibles à la fin des années 1980. Cette liste n'a pas été mise à jour et son utilisation est incertaine. Cependant, depuis septembre 2004, les allocations de subsistance maximales doivent refléter les allocations de subsistance établies dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants.

**5.70** Les activités du Ministère ayant trait à la surveillance de la conformité au Programme ont été limitées au cours des dernières années. Le Ministère a publié des directives en 1998 sur la surveillance de la conformité, mais il ne les a pas pleinement mises en application. Il n'a donc pas l'assurance que les exigences du Programme sont respectées.

**5.71** Dans les régions que nous avons visitées, certains fonctionnaires considèrent que la surveillance de la conformité n'est pas utile. Le Programme

n'établit pas de corrélation entre le financement et le nombre d'étudiants admissibles à une aide, et les fonctionnaires croient que les Premières nations peuvent établir leurs propres priorités et réaffecter les fonds. Si le Ministère ne précise pas ses rôles et ses responsabilités, et ceux des Premières nations, nous croyons qu'il ne peut pas mettre en place des systèmes et des pratiques lui permettant d'obtenir l'assurance que les exigences du Programme sont respectées lorsqu'il transfère des fonds aux Premières nations.

### **L'affectation des fonds n'assure pas un accès équitable au Programme**

**5.72** Nous nous attendions à ce que le Ministère ait un mécanisme d'affectation des fonds garantissant un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible. Selon les pratiques actuelles, le Ministère accorde un montant fixe aux régions; celles-ci versent ensuite des fonds aux Premières nations au titre de l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Les montants sont généralement établis d'après les niveaux de financement antérieurs, sans tenir compte du nombre réel d'étudiants admissibles dans une région ou une Première nation donnée. Ainsi, certaines Premières nations pourraient obtenir plus de fonds que requis alors que d'autres n'en recevraient pas suffisamment.

**5.73** Notre examen d'un échantillon des états financiers des Premières nations dans trois régions a confirmé que les excédents et les déficits du Programme sont bien réels. Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'il n'est pas nécessaire de surveiller ces excédents et ces déficits parce qu'ils n'occasionnent pas de changement des niveaux de financement des Premières nations pour ce programme. Compte tenu de la marge de manœuvre dont disposent les Premières nations, celles qui ont un excédent peuvent utiliser cet argent pour d'autres programmes. Par ailleurs, celles dont le financement est insuffisant peuvent transférer l'argent reçu pour d'autres programmes et l'ajouter au montant destiné à l'aide financière aux étudiants. Elles peuvent aussi rejeter les demandes d'aide d'étudiants admissibles ou avoir recours à une combinaison de ces deux options.

**5.74** À l'heure actuelle, le Ministère ne sait pas si les fonds destinés au Programme sont suffisants pour soutenir l'éducation postsecondaire de tous les étudiants admissibles. En 2000, l'Assemblée des Premières nations a affirmé que l'insuffisance du financement fédéral empêchait quelque 9 500 membres des Premières nations de poursuivre des études postsecondaires. Nous avons noté que le Ministère n'a pas de statistiques sur le nombre d'étudiants admissibles n'ayant pas reçu de fonds.

**5.75** La méthode de financement actuelle ne garantit pas aux étudiants admissibles un accès égal au Programme et ne fait pas en sorte qu'un nombre maximal d'étudiants reçoive de l'aide. Cette situation nous inquiète. Nous nous préoccupons aussi du fait que lorsqu'une Première nation a un excédent et décide de transférer des fonds du programme d'enseignement postsecondaire à d'autres programmes, il n'est pas certain qu'elle ait tout d'abord satisfait aux besoins de tous les étudiants admissibles. En somme, le mécanisme d'affectation des fonds, conjugué à la marge de manœuvre

accordée pour les réaffecter, n'est peut-être pas conforme à la politique et à l'objectif du Programme.

### **Le Ministère doit obtenir une meilleure information**

**5.76** Compte tenu de l'objectif du Programme et de la responsabilité ministérielle à l'égard de son rendement, nous nous attendions à ce que le Ministère dispose d'une information adéquate sur le Programme et qu'il utilise cette information aux fins de la surveillance et de la prise de décision.

**5.77** À l'heure actuelle, le Ministère reçoit une information globale des Premières nations sur le nombre total de personnes aidées au courant de l'année et sur le nombre annuel de diplômés. Il obtient aussi des états financiers généraux qui sont vérifiés pour chaque Première nation et de l'information de base qui n'est pas vérifiée sur chaque étudiant et son programme d'études.

**5.78** Nous avons constaté que le Ministère n'utilise pas pleinement l'information qu'il obtient des Premières nations pour surveiller la mise en œuvre du Programme. Par exemple, il ne compare pas les dépenses du Programme et le nombre d'étudiants aidés afin de vérifier s'il y a une corrélation entre les deux. Il n'utilise pas non plus l'information sur les étudiants et les programmes d'études pour s'assurer que seuls les étudiants admissibles inscrits à des cours admissibles reçoivent des fonds. Nous avons également observé que le Ministère ne fait pas la collecte d'information sur le montant d'aide financière obtenu par chaque étudiant, ni sur le nombre d'étudiants admissibles qui ne reçoivent pas d'aide.

**5.79** En raison du manque d'information et de l'absence d'analyses de l'information disponible, le Ministère ignore comment les Premières nations dépensent au bout du compte les sommes affectées à l'enseignement postsecondaire. Cela empêche en outre le Ministère de prendre des mesures correctives lorsque cela est nécessaire.

**5.80** Étant donné que le ministre est responsable du Programme, nous nous attendions à ce que le Ministère se soit doté de mécanismes convenables pour mesurer son rendement. Ce n'était pas le cas.

**5.81** Le nombre d'étudiants qui reçoivent annuellement une aide financière en vertu du Programme est le principal indicateur utilisé par le Ministère pour mesurer le rendement. Selon nous, cet indicateur est insuffisant. Il ne permet pas de déterminer combien, ni quelle proportion d'étudiants des Premières nations inscrits au Programme ont terminé leurs études avec succès et à quel coût.

**5.82** À notre avis, il faut définir les extrants et les résultats attendus pour mesurer le rendement. Le Ministère et les Premières nations doivent aussi s'entendre sur une définition précise des critères d'admissibilité au Programme et sur le niveau d'aide financière à accorder. Aucun de ces éléments n'a été défini et documenté avec précision.

### Divergences dans l'information fournie au Conseil du Trésor

**5.83** En septembre 2001 et en juillet 2003, le Ministère a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor à l'égard du renouvellement des autorisations régissant le Programme. Ces autorisations portent sur la mise en œuvre du Programme et la gestion des fonds qui y sont affectés.

**5.84** Nous avons observé des divergences entre l'information que le Ministère a fournie au Conseil du Trésor sur la gestion du Programme et la façon dont ce dernier est vraiment mis en œuvre. Par exemple, le Ministère a indiqué au Conseil du Trésor qu'il avait établi des procédures pour minimiser le risque que les fonds affectés à l'enseignement postsecondaire ne servent pas à cette fin. Mais, comme nous l'avons déjà mentionné, le Ministère ne fait pas le suivi des dépenses du Programme et permet aux Premières nations de réaffecter les fonds à d'autres programmes. Le Ministère n'a donc aucune assurance que les fonds du Programme ne servent qu'aux fins prévues, contrairement à ce qu'il avait laissé entendre au Conseil du Trésor.

**5.85** Nous avons aussi constaté que le Ministère n'a pas appliqué en temps opportun les nouvelles autorisations approuvées par le Conseil du Trésor. Ces dernières prévoient, entre autres, un plafond pour l'aide accordée aux étudiants, qui est établi en fonction du Programme canadien de prêts aux étudiants. Le Ministère n'a pas inclus ces nouvelles autorisations dans ses ententes de financement annuelles avec les Premières nations avant 2004-2005. Ainsi, durant deux ans, l'approbation par le Conseil du Trésor du renouvellement des autorisations n'a pas eu d'effet sur la manière dont le Ministère et les Premières nations mettaient en œuvre le Programme.

**5.86** À l'issue de la vérification, le Ministère nous a informés que des lignes directrices nationales ont été élaborées d'après des conditions approuvées par le Conseil du Trésor. Ces lignes directrices figurent dans les ententes de financement annuelles avec les Premières nations pour 2004-2005. Les lignes directrices entreront en vigueur en septembre 2004. Les conditions sont valables jusqu'en mars 2005.

### Vers une plus grande reddition de comptes

**5.87** En 2002, dans une étude sur la reddition de comptes, nous avons défini la reddition de comptes comme une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés. Nous avons aussi suggéré cinq principes qui définissent la reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements. La pièce 5.3 résume ces principes. Nous croyons qu'ils pourraient contribuer à orienter les travaux du Ministère et des Premières nations dans l'examen en cours du Programme.

**5.88** **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre un régime redditionnel solide et significatif pour son Programme d'aide aux



### Pièce 5.3 Les cinq principes de la reddition de comptes efficace

- ❶ **Des rôles et des responsabilités clairs.** Les rôles et les responsabilités des parties doivent être bien compris et convenus.
- ❷ **Des attentes claires en matière de rendement.** Les objectifs, les réalisations attendues et les contraintes, telles que les ressources disponibles, doivent être explicites, compris et convenus.
- ❸ **Un équilibre entre les attentes et les capacités.** Les attentes en matière de rendement doivent être clairement liées à la capacité de chaque partie de les réaliser, et y correspondre.
- ❹ **La crédibilité de l'information communiquée.** Une information crédible doit être présentée, en temps opportun, sur les résultats obtenus, l'adéquation des moyens utilisés et les leçons qui ont été tirées.
- ❺ **Un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements.** Les parties doivent examiner et commenter de façon éclairée et équitable le rendement obtenu, constater les réalisations et les difficultés, adopter les mesures correctives qui s'imposent et prévoir des conséquences appropriées.

étudiants de niveau postsecondaire. Ce régime devrait comprendre les principes suivants de reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada et les Premières nations travaillent conjointement à un examen détaillé des programmes d'éducation postsecondaire, notamment le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Les principes d'une responsabilisation efficace constitueront un volet clé de cet examen.

**5.89 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait faire en sorte que l'information sur le fonctionnement du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire qu'il fournit au Conseil du Trésor soit exacte.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada s'est engagé à fournir des données complètes et exactes au Conseil du Trésor, et continuera à s'acquitter de cet engagement.

### Le Parlement n'a pas une vue d'ensemble complète

**5.90** L'information communiquée au Parlement par le Ministère sur les coûts, les résultats et le rendement du Programme ne donne pas une vue d'ensemble complète de celui-ci, ni de ce qui est véritablement accompli à l'aide des fonds octroyés par le Ministère. Notre examen des documents budgétaires des cinq dernières années du Ministère révèle, par exemple, que celui-ci ne fournit pas de cibles et d'échéances précises qui permettraient aux parlementaires de juger du rendement du Programme. La pièce 5.4 fait le

**Pièce 5.4 Notre évaluation de l'information sur l'enseignement postsecondaire communiquée au Parlement**

Activités	Information qui est communiquée dans les rapports sur le rendement	Information qui pourrait être communiquée dans les rapports sur le rendement
<p>Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs.</p>	<p>L'enseignement fait partie des résultats socioéconomiques généraux d'« une autosuffisance accrue ». L'enseignement postsecondaire et le programme d'aide aux étudiants ne sont pas traités séparément.</p> <p>Les rôles des Premières nations et des autres partenaires ne sont pas mentionnés dans le cadre de ce programme.</p>	<p>Expliquer comment le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire contribue à combler l'écart de scolarisation postsecondaire et comment les personnes et les collectivités en bénéficient.</p> <p>Expliquer les rôles des divers partenaires, notamment des Premières nations, et leur apport à l'égard des résultats obtenus.</p>
<p>Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes.</p>	<p>Il n'y a aucun lien précis entre « de meilleurs programmes d'éducation » et le seul indicateur utilisé, soit le nombre annuel d'étudiants qui bénéficient d'une aide.</p> <p>On ne mentionne pas le fait qu'il est possible de consacrer jusqu'à 12 p. 100 du budget destiné à l'enseignement postsecondaire aux programmes d'études et aux établissements plutôt qu'aux étudiants.</p> <p>Les objectifs, cibles et échéanciers ne sont pas précisés. Les stratégies visant à satisfaire les attentes à l'égard du rendement ne sont pas décrites.</p>	<p>Faire connaître au Parlement les objectifs et les cibles de ce programme ainsi que le calendrier prévu pour les atteindre.</p> <p>Expliquer l'aide qui est disponible en faveur des programmes d'études et des établissements d'enseignement postsecondaire des Premières nations.</p> <p>Expliquer le cadre dans lequel s'inscrit l'atteinte de ces objectifs.</p>
<p>Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes.</p>	<p>L'information communiquée ne permet pas de déterminer si le Ministère connaît du succès ou non avec ce programme, étant donné que les attentes à l'égard du rendement ne sont pas définies.</p> <p>Le nombre annuel d'étudiants qui bénéficient d'une aide ne permet pas de savoir quelle proportion des demandes ou des candidatures est traitée. On ne sait pas si des étudiants se voient refuser une aide.</p> <p>On ne mentionne pas que les « dépenses » sont des prévisions plutôt que des dépenses réelles, étant donné que les Premières nations peuvent réaffecter les fonds entre divers programmes et que 12 p. 100 du budget peut être consacré aux programmes d'études plutôt qu'aux étudiants.</p> <p>Le seul risque qui est abordé concerne la hausse des frais de scolarité.</p> <p>Il n'y a aucune analyse des risques associés à l'atteinte des cibles de rendement puisque celles-ci n'ont pas été définies.</p>	<p>Définir des cibles concrètes dans un contexte approprié.</p> <p>Présenter d'autres indicateurs de rendement tels que la proportion des étudiants admissibles au sein d'un groupe d'âge donné qui fréquentent un établissement d'enseignement postsecondaire et la proportion de ces étudiants qui bénéficient d'une aide dans le cadre de ce programme. Des comparaisons avec les étudiants qui ne font pas partie des Premières nations pourraient aussi être présentées.</p> <p>Préciser les sommes qui sont allouées à ce programme.</p> <p>Présenter une courte analyse des risques.</p>
<p>La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants.</p>	<p>Depuis 2001-2002, le Ministère déclare que ses données sont fiables à 99 p. 100. Aucune mention n'est faite des lacunes importantes que présentent les données relatives à ce programme. Par exemple, le nombre annuel d'étudiants qui bénéficient d'une aide est calculé à partir d'un dénombrement effectué à une seule date; les étudiants qui abandonnent leurs études peu avant ou après cette date ne sont pas recensés. Les données sont communiquées par diverses Premières nations et organisations, et ne sont pas vérifiées.</p>	<p>Communiquer de l'information supplémentaire sur les lacunes des données disponibles.</p>

**Pièce 5.4 Notre évaluation de l'information sur l'enseignement postsecondaire communiquée au Parlement (suite)**

Activités	Information qui est communiquée dans les rapports sur le rendement	Information qui pourrait être communiquée dans les rapports sur le rendement
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.	Rien n'indique que le Ministère se sert de l'information sur le rendement pour administrer et améliorer ce programme. Ainsi, la baisse du nombre d'étudiants qui bénéficient d'une aide n'est pas expliquée et aucune action à cet égard n'est présentée.	Expliquer l'usage qui est fait de l'information sur le rendement, par exemple pour maximiser le nombre d'étudiants admissibles qui ont accès à ce programme.

Source : Rapports sur le rendement de 1998-1999 à 2002-2003 d'Affaires indiennes et du Nord Canada; Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale, chapitre 6, Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

résumé de notre évaluation de l'intégralité de l'information sur l'enseignement postsecondaire que le Ministère a communiquée au Parlement.

**5.91** Nous avons remarqué que l'information communiquée au Parlement par le Ministère ne présente pas clairement l'objectif du Programme. Le Ministère considère que l'amélioration des programmes d'éducation est un moyen d'accroître l'autonomie d'une collectivité, mais il n'explique pas ce qu'il entend par là ni comment la mesurer. Il ne compare pas le niveau d'éducation postsecondaire atteint par les membres des Premières nations vivant dans les réserves ou en dehors de celles-ci avec celui de la population canadienne en général; il n'explique pas non plus dans quelle mesure le Programme contribue au niveau de scolarisation des Premières nations.

**5.92** Pour communiquer les résultats au Parlement, le Ministère a constamment utilisé comme principal indicateur de rendement le nombre total d'étudiants qui reçoivent une aide en vertu du Programme. Il soutient, par exemple, que le Programme a été un succès en 2002-2003, car quelque 25 000 membres des Premières nations ont reçu une aide financière au cours de cet exercice alors que seulement 250 étudiants en avaient reçu en 1968-1969. Nous croyons que cette information donne une représentation incomplète de la réalité. L'information ministérielle non vérifiée indique également que le nombre d'étudiants qui reçoivent annuellement de l'aide accuse une baisse depuis quelques années; ce nombre est en effet passé d'environ 27 000 en 1998-1999 à environ 25 000 en 2002-2003. Or, le Ministère n'explique pas cette tendance.

**5.93** Nous avons utilisé les données du recensement de 2001 pour comparer la scolarisation postsecondaire des membres des Premières nations et de la population canadienne en général. Nous avons noté qu'environ 27 p. 100 des membres des Premières nations (Indiens d'Amérique du Nord) âgés de 15 à 44 ans détiennent un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires, comparativement à 46 p. 100 de la population canadienne faisant partie du même groupe d'âge. Nous croyons que le Parlement devrait être informé de cet écart, de ses causes possibles et des solutions qu'apporte le Programme. Il devrait aussi être mis au courant des cibles du Programme et des progrès accomplis.

**5.94 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait améliorer la qualité de l'information sur le rendement qu'il communique au Parlement. Il devrait définir et documenter clairement l'objectif et les résultats attendus du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, rendre compte des coûts et du rendement, et montrer comment le Programme contribue à combler l'écart de scolarisation postsecondaire qui existe entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général.

**Réponse du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada s'est engagé à présenter au Parlement des données pertinentes en matière de rendement. Cette question sera revue dans le cadre de l'examen présentement en cours des programmes d'éducation postsecondaire.

## Conclusion

**5.95 Enseignement primaire et secondaire.** Même s'il a complété d'autres études et entrepris plusieurs nouvelles initiatives, Affaires indiennes et du Nord Canada a fait des progrès limités en ce qui concerne la plupart des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. Le Ministère ne sait pas si les niveaux de financement accordés aux Premières nations sont suffisants pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus sont proportionnels aux ressources fournies.

**5.96** Nous nous préoccupons du manque de progrès parce qu'il y a encore un écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général. Selon les estimations, le temps nécessaire pour combler cet écart a un peu augmenté, soit d'environ 27 ans à 28 ans.

**5.97** À notre avis, le Ministère doit de toute urgence, après consultation des Premières nations et d'autres parties, définir ses rôles et ses responsabilités ainsi que régler les problèmes de longue date qui touchent l'enseignement primaire et secondaire offert aux Premières nations. Il doit également améliorer son rendement opérationnel et la communication des résultats.

**5.98 Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** Le nombre de membres des Premières nations qui détiennent un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires continue à augmenter. Un examen de la politique et de l'objectif actuels du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire est en cours. Toutefois, le cadre de gestion et de reddition de comptes du Ministère établi pour le Programme présente des lacunes importantes. Le Ministère n'a pas clairement défini ni documenté ses rôles et ses responsabilités. De plus, le mode d'affectation des fonds aux Premières nations ne garantit pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible. Par ailleurs, le Ministère ignore si les fonds octroyés ont servi aux fins prévues. En outre, l'information disponible sur le rendement du

Programme est inadéquate. Le Ministère ne sait donc pas si les fonds affectés au Programme sont suffisants pour répondre aux besoins de tous les étudiants admissibles et il n'a pas l'assurance que seuls les étudiants admissibles suivant des cours admissibles reçoivent une aide financière.

**5.99** Nous avons aussi constaté des divergences dans l'information sur le fonctionnement du Programme fournie par le Ministère au Conseil du Trésor. De plus, l'information qu'il a communiquée au Parlement ne donne pas un tableau complet du Programme. Par exemple, le Ministère n'explique pas pourquoi le nombre d'étudiants qui reçoivent une aide financière diminue depuis quelques années et il n'indique pas dans quelle mesure le Programme a contribué à réduire l'écart de scolarisation postsecondaire entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général. Au fil de l'évolution du Programme, les rôles et les responsabilités du Ministère et des Premières nations ont changé. Selon nous, les deux parties doivent collaborer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un régime redditionnel solide pour le Programme.

**5.100 Un effort concerté est nécessaire.** Nous continuons de croire que la réussite de l'enseignement primaire et secondaire offert aux élèves des Premières nations n'est possible que si leurs besoins et leurs aspirations sont définis convenablement, et si le système d'éducation est conçu pour y répondre. À notre avis, tous les intervenants, dont le Ministère, les Premières nations, les provinces, les conseils scolaires, les parents d'enfants d'âge scolaire et les élèves, doivent agir de concert en vue d'atteindre leur but commun d'accomplir des progrès.

**5.101** L'examen en cours de la politique en matière d'éducation et le renouvellement périodique des autorisations liées à l'exécution du Programme sont des mesures positives. Ces mesures donnent au Ministère, aux organismes centraux, aux Premières nations et aux autres partenaires la possibilité de jeter un regard neuf sur la conception et l'administration des programmes, de même que sur la responsabilité à l'égard des résultats et de la communication d'information sur ceux-ci, dans le but de combler l'écart de scolarisation.

**Réponse globale du Ministère.** L'éducation des Premières nations compte parmi les principales priorités d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Les progrès réalisés sur le plan de l'éducation représentent la plus grande contribution au resserrement de l'écart mesuré par l'indice du développement humain entre les Canadiens autochtones et la société canadienne dans son ensemble. Le Ministère reconnaît l'importance des enjeux soulevés dans ce chapitre et réitère sa détermination à collaborer avec les Premières nations et d'autres intervenants pour améliorer les résultats scolaires des étudiants des Premières nations.

Les investissements des 30 dernières années dans l'éducation primaire, secondaire et postsecondaire ont eu un effet réel et tangible sur le niveau de scolarisation global des Premières nations. Bien que le Ministère soit prêt à aller de l'avant aussi rapidement que possible avec les Premières nations et les autres partenaires, vu la complexité de questions comme la compétence, la

situation géographique et la démographie (décrites dans l'annexe A de ce chapitre), il ne fait aucun doute que la réussite des Premières nations dans le domaine de l'éducation doit se mesurer sur une longue période.

La majorité des programmes d'éducation du Ministère sont offerts soit directement par les Premières nations, soit en collaboration avec elles. Étant donné que le transfert de la prestation des programmes aux Premières nations prévoit également le transfert de certaines responsabilités en matière de gestion et de résultats, Affaires indiennes et du Nord Canada est conscient que les rôles et responsabilités du Ministère, des Premières nations et d'autres partenaires dans un contexte de responsabilités partagées doivent être clarifiés.

Les travaux de suivi de la Table ronde Canada–Autochtones d'avril 2004 devraient contribuer à orienter les activités du Ministère à l'appui de meilleurs résultats en matière d'éducation des Premières nations dans le contexte plus vaste de l'apprentissage continu des Autochtones. Cette approche plus globale et mieux coordonnée de l'apprentissage servira de cadre au Ministère et à ses partenaires des Premières nations pour tracer clairement la voie à suivre afin d'appuyer la prise en charge, par les Premières nations, de leur éducation.

## À propos de la vérification

### Objectifs

**Suivi.** Ce suivi visait à évaluer dans quelle mesure Affaires indiennes et du Nord Canada avait mis en œuvre les recommandations formulées dans le chapitre 4 de notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. En particulier, nous avons évalué l'ampleur des améliorations apportées dans les domaines suivants de l'enseignement primaire et secondaire :

- résoudre des problèmes de longue date et combler l'écart de scolarisation;
- définir et documenter les rôles et les responsabilités;
- élaborer et utiliser des indicateurs de rendement;
- améliorer le rendement opérationnel.

**Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** Notre vérification du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire avait pour objectifs de déterminer si le Ministère a adopté une politique et un objectif précis; si les systèmes et les procédures à l'appui de la mise en œuvre du Programme respectent la politique et l'objectif; et si une information pertinente est communiquée au Parlement.

### Étendue et méthode

Affaires indiennes et du Nord Canada est le principal organisme fédéral chargé d'administrer l'enseignement primaire et secondaire offert aux élèves des Premières nations vivant dans les réserves et de soutenir l'enseignement postsecondaire offert aux membres des Premières nations et aux Inuits.

**Suivi.** Notre examen était axé sur les progrès réalisés par le Ministère à l'égard des questions soulevées et des recommandations formulées par notre bureau et par le Comité permanent des comptes publics. Il comportait aussi une analyse des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq.

**Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** La vérification était axée sur les activités et les résultats liés au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, qui est le principal volet du programme d'enseignement postsecondaire du Ministère. Nous avons examiné les changements apportés à la politique et nous avons analysé l'information disponible depuis la création de ce programme en 1977.

L'équipe de vérification a rencontré des gestionnaires et d'autres employés du Ministère et a étudié des documents pertinents à l'administration centrale du Ministère et dans quatre de ses bureaux régionaux (Atlantique, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique). Nous avons aussi examiné les dossiers se rapportant à l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire de 20 Premières nations dans les trois dernières régions mentionnées. Nous n'avons pas vérifié les activités menées par les Premières nations et leurs organismes, mais nous avons recueilli leurs points de vue sur les questions liées à l'éducation. L'équipe a également visité huit collectivités des Premières nations. Au cours de ces visites, nous avons discuté avec des dirigeants politiques, des administrateurs scolaires, des directeurs d'école et des enseignants, et nous avons visité des établissements scolaires. De plus, nous avons consulté des organismes nationaux et régionaux des Premières nations, notamment l'Assemblée des Premières nations, le First Nations Education Steering Committee, les Premières nations visées par le Traité n° 6 et le Mi'kmaw-Kina'matnewey, et nous avons étudié les documents qu'ils nous ont remis.

### Critères

**Suivi.** Notre suivi était fondé sur le critère général suivant : le Ministère fait des progrès raisonnables pour donner suite aux questions soulevées et aux recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics concernant l'enseignement primaire et secondaire offert aux Premières nations.

**Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** Notre vérification a été effectuée en fonction des critères suivants :

- Le Ministère s'est doté d'une politique et d'un objectif précis concernant le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.
- Les systèmes et les procédures à l'appui de la mise en œuvre du Programme respectent la politique et l'objectif qui ont été approuvés.
- Le Ministère communique au Parlement de l'information pertinente au sujet des coûts du programme, de son rendement et des résultats obtenus par rapport à son objectif.

#### **Travaux de vérification connexes**

Rapport d'avril 2000 du vérificateur général, chapitre 4, Affaires indiennes et du Nord Canada — L'enseignement primaire et secondaire

Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale, chapitre 9, La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

#### **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Joe Martire

Directeur : André Côté

Chris Charron

Mathieu Lefèvre

Catherine Livingstone

Anupheap Ngoun

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).



## Annexe A Les enjeux et les défis de l'enseignement offert aux Premières nations

### Compétence

Les membres des Premières nations vivant dans les réserves bénéficient d'une aide directe du gouvernement fédéral au titre de l'éducation. Les Premières nations sont cependant tenues de respecter les normes définies par le gouvernement de leur province pour ce qui est des enseignants et des programmes d'études. Selon Affaires indiennes et du Nord Canada, des problèmes liés aux champs de compétence créent de l'incertitude, de l'instabilité et de la confusion dans l'exécution des initiatives relatives à l'éducation. Par exemple, on ne sait pas exactement qui est chargé de financer l'éducation des enfants des Premières nations dont les parents ont quitté provisoirement une réserve pour faire des études postsecondaires en les amenant avec eux. L'Assemblée des Premières nations est d'avis que l'éducation est un droit inhérent, issu des traités, qui doit relever entièrement de la compétence des Premières nations.

### Géographie et démographie

En 2003, près de 75 700 membres des Premières nations vivaient dans des réserves situées dans des zones d'accès difficile et 16 500 vivaient dans des régions éloignées. De plus, les collectivités des Premières nations sont généralement peu peuplées; la plupart comptent moins de 500 habitants. Les écoles dans bon nombre de ces collectivités sont donc habituellement petites, ce qui veut dire qu'elles ne réalisent pas d'économies d'échelle et qu'elles éprouvent des difficultés à offrir des services éducatifs diversifiés.

### Participation des parents

Les compétences parentales seraient l'un des grands facteurs prédictifs de la réussite des enfants à l'école primaire. Beaucoup de membres des Premières nations ne sont pas prêts à assumer leur rôle parental et doivent relever des défis de taille au début de la scolarisation de leurs enfants. En outre, bon nombre d'entre eux fréquentaient l'école dans les années 1960, 1970 et 1980, et ils ont une perception négative du système éducatif. Par ailleurs, le nombre de familles monoparentales est plus élevé dans les réserves (32 p. 100) que dans l'ensemble du Canada (17 p. 100).

### Problèmes de santé

Il y a de graves problèmes de santé dans plusieurs réserves, notamment le syndrome d'intoxication fœtale à l'alcool, le diabète, la tuberculose et le VIH/sida. De plus, certaines collectivités ne possèdent pas de services et d'installations de base comme des logements convenables et l'eau courante. Ces problèmes peuvent réduire le taux de fréquentation scolaire et accroître les besoins en éducation spéciale.

### Conjoncture économique

Le taux de chômage moyen dans les réserves est beaucoup plus élevé que la moyenne canadienne. La conjoncture économique défavorable qui prévaut dans les réserves est à la fois une cause et un effet de la faiblesse du taux de scolarisation. Si les perspectives économiques des diplômés sont limitées, cela démotive les étudiants. Or, si moins d'étudiants obtiennent un diplôme et entrent sur le marché du travail, la situation économique actuelle pourrait ne pas s'améliorer.

### Racisme

La Commission royale sur les peuples autochtones et le Groupe de travail national du ministre sur l'éducation ont tous deux constaté que le racisme continue d'entraver la scolarisation de beaucoup de membres des Premières nations, et particulièrement de ceux qui fréquentent des établissements scolaires hors des réserves. Selon le Groupe de travail, le faible niveau des attentes des enseignants à l'égard de leurs étudiants des Premières nations est sans doute la forme de racisme la plus répandue dans les écoles.

### Recrutement et maintien en poste des enseignants

Plusieurs Premières nations ont de la difficulté à attirer des enseignants compétents et à les maintenir en poste. Cela est dû à la difficulté d'offrir des salaires concurrentiels; à la pénurie de logements et d'autres services privés et publics, surtout dans les régions éloignées; et à l'absence de formation professionnelle et d'appuis systémiques.

Source : Documents provenant d'Affaires indiennes et du Nord Canada et autres publications; entretiens avec des représentants du Ministère et des Premières nations (non vérifiés)

## Annexe B Événements marquants qui ont jalonné les initiatives d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire des Premières nations

- 1977** L'aide aux étudiants de niveau postsecondaire a été officialisée pour la première fois à l'aide d'un programme encourageant les Indiens inscrits et les Inuits à acquérir des compétences aux niveaux universitaire et professionnel. En 1977-1978, 9 millions de dollars ont permis d'aider 3 500 étudiants. Les fonds ont été versés directement aux établissements d'enseignement postsecondaire (frais de scolarité) et aux étudiants admissibles (allocations de subsistance).
- 1983** Le Ministère a établi le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université pour répondre aux besoins des étudiants plus âgés et de ceux qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Le projet de loi C-31, qui a permis la réintégration des Autochtones ayant perdu leur statut d'Indien inscrit, a contribué à accroître le nombre d'inscriptions de membres des Premières nations.
- 1988** Les Premières nations et le gouvernement ont examiné en profondeur le programme initial. Le vérificateur général du Canada avait signalé que le programme ne définissait pas clairement les rôles et les responsabilités des administrateurs, qu'il n'était pas appliqué uniformément et qu'il ne fournissait pas de l'information administrative pertinente pour mesurer son efficacité.
- 1989** Le Ministère a accordé une aide financière de l'ordre de 130 millions de dollars à 15 000 étudiants. Inquiet de la croissance rapide et imprévisible du budget du Programme, le Ministère a adopté un nouveau programme, le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, le 20 mars 1989. De nouvelles règles ont été instaurées. Par exemple, le financement ne serait plus calculé en fonction de la demande mais d'un budget établi. Si le nombre d'étudiants admissibles devait excéder le budget, l'étude des demandes d'aide serait retardée. La gestion du Programme a été transférée aux Premières nations et à leurs organismes, avec une certaine marge de manœuvre pour modifier les règles du Programme.
- 1991** Le gouvernement a approuvé une hausse du financement de 320 millions de dollars pour les exercices s'échelonnant de 1991-1992 à 1995-1996. En 1991-1992, 193 millions de dollars ont permis de venir en aide à 21 440 étudiants.
- 1992** En 1992-1993, le Ministère a terminé l'examen stratégique du Programme et a constaté que celui-ci ne disposait pas des ressources voulues pour répondre à tous les besoins des Premières nations. Il a recommandé qu'un système de financement global soit utilisé afin de permettre aux Premières nations d'établir leurs propres priorités dans le domaine de l'aide aux étudiants, de contrôler leurs dépenses en respectant le budget alloué et d'optimiser le recours à d'autres sources de financement pour la formation et l'enseignement.
- 1992** Le Programme a été inscrit dans des ententes de financement global pluriannuelles signées avec les Premières nations. Cette intégration a été complétée en 1997.
- 1994** Le nombre d'étudiants bénéficiant d'une aide en vertu du Programme en 1993-1994 a augmenté à 23 000. En 1994-1995, le Programme a obtenu 20,3 millions de dollars de plus et 20 millions de dollars pour chacun des exercices s'échelonnant de 1995-1996 à 1998-1999. Cela a porté le budget total du Programme à 247,3 millions de dollars en 1994-1995 et à 262,3 millions de dollars pour les quatre autres exercices.
- 1997** Les financements globaux alloués étaient complétés par des hausses annuelles qui devaient être accordées conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor.
- 2001** Le Conseil du Trésor a donné son aval au renouvellement des autorisations relatives au Programme. L'une des principales modifications concernait le plafonnement des allocations de subsistance en fonction du Programme canadien de prêts aux étudiants. Le Ministère comptait terminer un examen des programmes avant 2003, de concert avec les Premières nations.
- 2003** Le Conseil du Trésor a approuvé la prorogation des autorisations jusqu'au 31 mars 2005, avec de petites modifications. Le Ministère compte appliquer ces autorisations en 2004-2005.

Source : Documents provenant du Ministère et autres publications; entretiens avec des représentants du Ministère et des Premières nations (non vérifiés)

# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

## Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
<b>Chapitre 1</b>	La vérification interne dans les ministères et les organismes
<b>Chapitre 2</b>	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
<b>Chapitre 3</b>	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
<b>Chapitre 4</b>	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
<b>Chapitre 5</b>	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
<b>Chapitre 6</b>	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
<b>Chapitre 7</b>	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
<b>Chapitre 8</b>	Autres observations de vérification
<b>Annexes</b>	

