Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

PAG 6.1 - RAPPORT FINAL

UNE PREVISION DES DEPENSES RELIEES A LA POLITIQUE DE TRANSFERT

LE 4 AOUT 1981

E92
C34814
c.1

finances et services professionnels

finance and professional services

IN 103

LIBRARY
INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS
CANADA
JAN 22 2001
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD
CANADA
BIBLIOTHÈQUE

E92
C34814
c.1

MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES
ET DU NORD CANADIEN

PAG 6.1 - RAPPORT FINAL

UNE PREVISION DES DEPENSES RELIEES A LA POLITIQUE DE TRANSFERT

LE 4 AOUT 1981

Présenté par: M. Goulet
A. Curd
V. Rocine
Currie, Coopers & Lybrand Ltd.

Présenté à: R. Fournier
Sous-ministre adjoint principal
Finances et Gestion
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien

MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES
ET DU NORD CANADIEN

TABLE DES MATIERES

		Page n°
	SOMMAIRE DE GESTION	1
I.	INTRODUCTION	5
	A. ANTECEDENTS	5
	B. MANDAT DE L'ETUDE	6
	C. STRUCTURE DU RAPPORT	6
	D. EXECUTION DE LA TACHE ASSIGNEE	7
II.	LE TRANSFERT DE LA RESPONSABILITE DE PRESTATION AUX BANDES INDIENNES COUTE PLUS CHER	
	A. L'AUGMENTATION DES COUTS DE TRANSFERT EST TRES VARIABLE	9
	B. LE PROCESSUS DE TRANSFERT S'OPERE HABITUELLEMENT PAR ETAPE, EST GRADUEL ET COMPLEXE	9
	C. LES COUTS REELS DE TRANSFERT PEUVENT AUGMENTER AVEC LE TEMPS	10
	D. LES RAISONS DE L'AUGMENTATION DES COUTS DE TRANSFERT SONT IDENTIFIABLES ET RELIEES A LA REALISATION DES OBJECTIFS NOUVEAUX OU ELARGIS DU PROGRAMME DES AII	10
	E. LES POSSIBILITES DE REDUIRE LES COUTS DE TRANSFERT SONT LIMITEES	12
III.	LES FRAIS DIRECTS ANNUELS DE TRANSFERT SONT IMPORTANTS - DE $60 A $80 MM DURANT L'AF 1980	
	A. ENVIRON $40 MM DE L'AUGMENTATION REELLE DE $140 MM DES DEPENSES DES AII DE L'AF 1975 A L'AF 1980 SONT ASSOCIES AU TRANSFERT	13

Page n°

B. ON EVALUE ENTRE $60 ET $80 MM LES COUTS DE LA POLITIQUE DE TRANSFERT DURANT L'AF 1980..... 14

C. ENVIRON 65% DE CES COUTS ACCRUS SONT DE NATURE ADMINISTRATIVE..... 15

D. LES DEPENSES DES AII ONT AUGMENTE PLUS LENTEMENT QUE LES AUTRES DEPENSES DU GOUVERNEMENT FEDERAL..... 16

E. LE PROGRAMME DES AII PRESENTE DES SIGNES DE TENSION SUITE AU FINANCEMENT INSUFFISANT POUR REPONDRE AUX DEMANDES..... 16

F. LA POLITIQUE DE TRANSFERT DEVRAIT ETRE ENVISAGEE DANS LE CONTEXTE DES RESSOURCES/ OBJECTIFS GLOBAUX DU PROGRAMME DES AII..... 17

G. PREVISIONS CLES FONDEES SUR LES CONCLUSIONS DES CHAPITRES II ET III..... 18

IV. ON NE PEUT PAS EVALUER PRESENTEMENT L'EFFET DES PRINCIPAUX CHANGEMENTS DE POLITIQUE PROPOSES..... 19

V. LE RYTHME FUTUR DES TRANSFERTS

A. ON PREVOIT QUE LES BANDES ADMINISTRERONT DE 60% A 80% DES DEPENSES TOTALES DU PROGRAMME DES AII D'ICI A L'AF 1990..... 21

B. LA DISPONIBILITE DES FONDS EST LE PLUS IMPORTANT FACTEUR TOUCHANT LE RYTHME FUTUR DES TRANSFERTS..... 22

C. LE TRANSFERT ET D'AUTRES CHANGEMENTS POURRAIENT REDUIRE LES ANNEES-PERSONNES DES AII DE 35% A 60%..... 23

D. PREVISIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS FUTURS.. 24

VI. LES COUTS DE TRANSFERT D'ICI A L'AF 1990 POURRAIENT REPRESENTER PRES DE 20% DES DEPENSES DES AII COMPARATIVEMENT A 10% DURANT L'AF 1980

A. LES COUTS DE TRANSFERT, EN DOLLARS CONSTANTS, POURRAIENT DOUBLER D'ICI A L'AF 1990..... 25

Page n°

B. L'ASSISTANCE SOCIALE ET L'EDUCATION CONTINUERONT DE REPRESENTER ENVIRON LA MOITIE DES COUTS TOTAUX DE TRANSFERT DES AII..... 29

C. ON A IDENTIFIE PLUSIEURS AUTRES FACTEURS QUI FERONT AUGMENTER LES COUTS DU PROGRAMME DES AII ET DES FRAIS DE TRANSFERT CONNEXES..... 30

VI. LE MINISTERE TRAITE DEJA DE NOMBREUSES QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS RESULTANT DE L'ETUDE

A. DE NOUVELLES EXIGENCES S'IMPOSENT AU MINISTERE QUANT AUX INFORMATIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS..... 32

B. LE PROCESSUS DE PLANIFICATION OPERATIONNELLE DU MINISTERE A BESOIN D'ETRE PERFECTIONNE.... 35

C. IL FAUDRAIT, SI POSSIBLE, PRENDRE DES MESURES AFIN DE REDUIRE LES COUTS DE TRANSFERT..... 37

D. LES COUTS DE LA POLITIQUE DE TRANSFERT DEVRAIENT ETRE ENVISAGES DANS LE CONTEXTE DES OBJECTIFS ET DES RESSOURCES DU MINISTERE..... 37

VIII. CONCLUSION..... 39

MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES ET
DU NORD CANADIEN

LISTE DES ANNEXES

I. PERSONNES INTERROGES AU COURS DE L'ETUDE

II. RESUMES DES ETUDES DE CAS

III. PROCESSUS DU TRANSFERT DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION: ETUDE DE CAS HYPOTHETIQUE

IV. HYPOTHESES SUR LES COUTS DES ACTIVITES D'ADMINISTRATION DES BANDES LIES AU TRANSFERT

V. CALCUL DU COEFFICIENT D'INFLATION FONDE SUR L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

VI. ECHELLE DES COUTS DE TRANSFERT DE L'AF 1981 A L'AF 1990

VII. UNE PREVISION DES COUTS CONSTANTS ANNUELS DE TRANSFERT EN MATIERE D'EDUCATION JUSQU'A L'AF 1990

VIII. PREVISIONS SUR LES AUGMENTATIONS ANNUELLES DU COUT DU TRANSFERT EN MATIERE D'ASSISTANCE SOCIALE JUSQU'A L'A.F. 1990

IX. PREVISIONS SUR L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION AU CANADA JUSQU'A L'A.F. 1990, TOUS LES ELEMENTS

SOMMAIRE DE GESTION

Le présent rapport résume les principales conclusions de l'étude "Une prévision des dépenses reliées à la politique de transfert", aussi connue au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AIN) sous le nom de projet d'amélioration de la gestion (PAG) 6.1 - "Incidences financières du transfert".

La politique de transfert peut être définie comme le transfert de la responsabilité des AIN aux bandes indiennes et aux conseils de tribu et de district relativement à l'exploitation et la prestation des biens et services fournis en vertu du Programme des Affaires indiennes et inuites (AII). L'étude confirme que le transfert des responsabilités de prestation aux bandes indiennes et aux conseils de tribu et de district augmente généralement les coûts de 20% à 30%. Cette augmentation varie beaucoup selon la bande et l'activité transférée. On n'a pu identifier qu'une seule tendance: le transfert de la responsabilité pour les services d'exploitation coûte plus cher (de 10% à 30% de plus) que le transfert de la responsabilité pour les projets d'immobilisations (de 5% à 10% de plus).

Les coûts totaux de la politique de transfert pour l'année financière 1979-1980 (AF 1980) sont évalués entre 60 et 80 millions de dollars, soit environ 10% des dépenses totales des AII. On prévoit qu'ils se chiffreront entre 336 et 439 millions, en dollars courants, d'ici à l'AF 1990.

Les raisons des coûts plus élevés associés au transfert sont identifiables, en grande partie inévitables et ont trait à l'accomplissement des objectifs du Programme des AII:

- un meilleur accès aux services,
- la mise en place et la mise en oeuvre du contrôle local, et
- l'épanouissement des Indiens.

Les raisons sont variées mais peuvent être résumées comme suit:

économies d'échelle non réalisées;
meilleur accès des Indiens aux services;
enrichissement du programme.

Les coûts associés à la duplication des systèmes de soutien des AIN au niveau des bandes, tels les services financiers, le personnel et les avantages aux employés, et l'augmentation du nombre des étudiants qui poursuivent leurs études dans les écoles des bandes sont des exemples typiques expliquant les augmentations de coûts.

C'est en 1965 que le Ministère a introduit le principe de l'exécution des activités de programme par les bandes. A la fin de l'année financière 1973-74 (AF 1974), le Ministère a reçu la permission d'élargir sa politique de transfert. De l'AF 1975 à l'AF 1980, les contributions des bandes, en proportion des dépenses totales des AII, sont passées de 27% à 40%. Pendant ce temps, les dépenses des AII ont augmenté de $140.5 millions, en dollars constants. Le tableau ci-dessous indique la répartition approximative de ces dépenses accrues.

Part approximative de l'augmentation réelle dans les dépenses des AII, AF 1975 - AF 1980	Cause	Meilleure estimation disponible (en millions de $)
30 - 40%	Augmentation de la population recevant des services	$ 50
10 - 20%	Coûts du programme et coûts reliés aux affaires gouvernementales augmentant plus rapidement que l'indice des prix à la consommation (IPC)	$ 20
20 - 30%	Augmentation nette dans le genre/la variété de services	$ 30
25 - 35%	Coûts de transfert	$ 40
100%		$140

Cette répartition indique que sur une période de cinq ans, de l'AF 1975 à l'AF 1980, les coûts de transfert représentaient environ 30%, soit 40 millions de dollars, de l'accroissement réel des dépenses des AII.

Afin de déterminer une année de référence pour les prévisions, on a dû évaluer les coûts totaux de transfert pour une année spécifique, l'AF 1980. On estime qu'en 1980, les coûts réels du programme des AII, administré dans une proportion de 40% par les bandes, étaient de 50 à 80 millions de dollars plus élevés que s'il n'y avait pas eu de transfert. Environ 65%, soit de 39 à 52 millions de dollars, de ces coûts de transfert étaient dus aux coûts d'administration plus élevés et les autres 35%, soit de 21 à 28 millions de dollars, aux coûts plus élevés du programme.

L'étape suivante des prévisions était d'établir le taux futur des transferts aux bandes indiennes. On estime que d'ici l'AF 1990 les contributions des bandes compteront pour 60% à 80% des dépenses du programme des AII comparativement à 40% durant l'AF 1980 et à 42% durant l'AF 1981. La disponibilité des fonds et les méthodes d'exploitation du Ministère sont les facteurs les plus importants qui touchent le rythme futur des transferts.

Pour ce qui est des coûts futurs de la politique de transfert, les conclusions de l'étude indiquent que les coûts réels du transfert pour certains services, tels que l'assistance sociale et l'éducation élémentaire et secondaire, augmentent avec le temps. En effet, s'il n'y a aucun transfert additionnel, on prévoit que d'ici à l'AF 1990 les coûts des activités courantes transférées seront beaucoup plus élevés, en dollars constants, qu'aujourd'hui. Cette augmentation est due en grande partie à la nature cumulative du processus de transfert et à toute une série de petites décisions et de précédents, échelonnés sur plusieurs années, concernant l'expansion des services et les biens fournis. En général, ces changements résultent du transfert de la prestation des services au niveau des bandes et de l'exercice du contrôle local par les bandes indiennes. Lorsqu'on les examine individuellement, ces changements dans la prestation des services semblent très raisonnables; toutefois, l'effet des coûts cumulatifs est important.

Compte tenu de la structure des coûts de transfert établie dans l'étude et des évaluations des transferts futurs, voici la prévision la plus probable des coûts annuels associés à la politique de transfert, exprimée en dollars de 1980, les services, les niveaux de besoins et la population de l'AF 1980:

	Evaluation la plus probable des coûts de transfert	Contributions des bandes en terme du pourcentage des dépenses totales des AII	Dépenses totales approximatives des AII	Coûts de transfert en proportion des dépenses totales des AII
AF 1980	$ 60 à $ 80 MM	40%	$730 MM	9 à 11%
AF 1982	$ 70 à $ 90 MM	45%	$740 MM	10 à 12%
AF 1985	$ 95 à $125 MM	60%	$770 MM	12 à 16%
AF 1990	$115 à $150 MM	70%	$790 MM	15 à 19%

Les prévisions suggèrent que de l'AF 1980 à l'AF 1985, les coûts de transfert, en dollars constants, augmenteront d'environ 50% et qu'ils doubleront probablement d'ici l'AF 1990. De même, d'ici l'AF 1990, les coûts annuels associés à la politique de transfert pourraient représenter près de 20% des dépenses des AII comparativement à environ 10% durant l'AF 1980. De plus, on estime que d'ici à l'AF 1990, les coûts de transfert, en dollars courants (1989-90), se chiffreront entre 336 et 439 millions de dollars.

Les prévisions étaient forcément basées sur une population, des niveaux de besoins et des services constants. Toutefois, l'étude identifie plusieurs autres facteurs, tels que des services nouveaux et élargis, qui augmenteront les coûts du programme des AII. Il s'ensuit que les coûts associés de transfert pourraient être plus élevés que les prévisions ne le suggèrent.

L'étude se termine par plusieurs recommandations, avancées au cours de cette étude. Et ce qui est encore plus important, elle signale au Ministère la nécessité d'entreprendre une analyse détaillée des avantages associés à la politique de transfert et d'établir des procédures afin de contrôler les avantages et les coûts de façon plus régulière.

I. INTRODUCTION

En novembre 1980, le ministère des Affaires indiennes et du Nord (AIN) a chargé Currie, Coopers & Lybrand Ltd. d'entreprendre une étude intitulée "Prévisions des dépenses associées à la politique de la délégation aux bandes indiennes" (aussi comme au sein du Ministère sous le nom de Projet d'amélioration de la gestion 6.1 - "Incidences financières du transfert"). Ce rapport final résume les principales conclusions de l'étude.

Le présent Chapitre décrit brièvement les antécédents, la portée et le but de l'étude, la structure de ce rapport et l'accomplissement de la tâche assignée.

A. ANTECEDENTS

En 1965, le Ministère a introduit un "programme de subventions aux bandes" qui permettait aux bandes indiennes de réaliser certaines activités du programme. En avril 1974, le Ministère a demandé et reçu la permission d'élargir cette procédure de délégation et de mettre sur pied le programme de l'administration indienne locale. Le but de ce programme, a atteindre le plus rapidement possible, est la délégation aux conseils de la responsabilité pour tous les programmes et les services qu'il est possible d'administrer au niveau de la communauté. Durant l'année financière 1980-81, plus de 500 bandes ont administré directement plus de 350 millions de dollars, soit environ 42% de tous les fonds du programme des Affaires indiennes et inuits (AII).

En 1980, une vérification complète du Ministère par le Bureau du Vérificateur général estimait que les coûts administratifs annuels associés à la politique de transfert avaient augmenté de quelque 36 millions de dollars depuis l'entrée en vigueur de la politique. Le Vérificateur général recommandait au Ministère de déterminer les raisons des coûts administratifs plus élevés, d'examiner l'effet de la politique sur les coûts du programme et d'élaborer un plan global afin de mettre en oeuvre la politique, y compris des prévisions des coûts et des années-personnes.

Cette étude a aussi pour but de donner suite aux recommandations du Vérificateur général et de fournir aux gestionnaires supérieurs des AIN des données leur permettant d'élaborer un plan de transfert.

B. MANDAT DE L'ETUDE

En termes généraux, l'étude doit déterminer

- si les coûts totaux (coûts d'administration et de programme) reliés aux services/programmes des AII sont plus élevés pour les bandes que pour les AIN,

- si les coûts sont plus élevés, dans quelle mesure - au début et après la mise sur pied de l'activité transférée, quelles sont les raisons des coûts plus élevés et leur importance relative et, en général, si l'on peut réduire les coûts plus élevés et comment, et

- quelles seraient les incidences financières jusqu'à la fin de la décennie si l'on maintient la politique de transfert et quels facteurs peuvent influer sur le rythme futur et les coûts différentiels de transfert.

C. STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport résume les principales conclusions de l'étude. Le deuxième chapitre du procesus de transfert, de la structure des coûts de transfert et des raisons des coûts plus élevés de transfert. Le troisième chapitre examine l'augmentation des dépenses des AII depuis l'année financière 1974-1975 (AF 1975) jusqu'à l'année financière 1979-1980 (AF 1980) et les incidences relatives de la politique de transfert, et se termine par une évaluation et une répartition des coûts antérieurs de transfert. Le quatrième chapitre évalue le taux futur de transfert et examine l'impact sur les années-personnes des AII. Le cinquième chapitre discute de l'impact possible des principales politiques proposées sur les coûts de transfert. A la fin des chapitres III, IV et V, on présente les principales conclusions et hypothèses relatives aux prévisions.

Le sixième chapitre présente les prévisions mêmes, discute leurs limitations et suggère comment les utiliser lors de la planification des programmes futurs. Le dernier chapitre présente nos recommandations concernant les prévisions futures, le contrôle et l'évaluation des programmes et autres questions relatives à la politique de transfert.

Le présent document se réfère à quatre rapports antérieurs relatifs à cette étude, dont il utilise les conclusions.

- Phase IA - "Etablissement d'une base financière de données uniformes pour le Programme des Affaires indiennes et inuites.

- Phase IB - "Identification de la structure des coûts antérieurs dans le Programme des Affaires indiennes et inuites.

- Phase II - "Evaluation et répartition des coûts antérieurs de transfert".

- Phase III - "Détermination des prévisions concernant les coûts futurs de transfert".

D. EXECUTION DE LA TACHE ASSIGNEE

M. M.E. Goulet de Currie, Coopers & Lybrand Ltd. assumait la responsabilité globale de l'étude. M. A.J. Curd était chargé de superviser l'avancement du projet et M. V.M. Rocine était le conseiller technique. Ce dernier avait aussi été désigné chef du projet PAG 6.1 dans le cadre du projet d'amélioration de la gestion (PAG). L'équipe du projet comprenait deux employés des AIN ainsi que M. R.A. Huntley et M. P. Falconer, qui avaient été embauchés à plein temps pour le projet. M. D. Higgins de Coopers and Lybrand, détaché auprès du Bureau du Vérificateur général dans le cadre d'un échange d'administrateurs, a fourni des conseils techniques lors des étapes initiales du projet.

L'exécution du projet a débuté vers la fin de novembre 1980 et a duré environ huit mois. Au cours du projet, les progrès accomplis, les résultats et l'orientation choisie ont été signalés régulièrement à M. R.J. Fournier, sous-ministre adjoint principal. Des rapports écrits ont été soumis à M. Fournier à la fin de chaque étape. En outre, le Comité directeur du Projet d'amélioration de la gestion a reçu un programme d'étude détaillé ainsi que des rapports écrits périodiques, d'abord hebdomadaires et ensuite mensuels.

Plusieurs présentations ont été faites aux gestionnaires supérieurs des AIN afin de discuter les conclusions de l'étude, de confirmer les prévisions et d'examiner les incidences futures. Ces soumissions ont été présentées, entre autres, aux comités suivants:

- le Comité de gestion du Ministère,

- le Comité exécutif de planification du Programme des Affaires indiennes, et

- le Comité directeur du Projet d'amélioration de la gestion.

Au cours des travaux, tous les employés du Ministère contactés à l'Administration centrale et dans les régions visitées ont accordé leur entière coopération et leur appui total. La liste des personnes interrogées figure à l'Annexe I. Nous sommes particulièrement reconnaissants à M. Huntley et M. Falconer de leurs efforts et de leur participation durant toutes les étapes de l'étude.

II. LE TRANSFERT DE LA RESPONSABILITE DE PRESTATION AUX BANDES INDIENNES COUTE PLUS CHER

Lorsqu'on délègue aux bandes indiennes ou aux conseils de tribus et de districts la responsabilité de fournir les services des AII, les coûts totaux subissent une augmentation importante, généralement de 20% à 30%.

Les principales causes de l'augmentation des coûts de transfert sont identifiées comme suit:

- la décentralisation de la prestation des services vers des unités administratives plus nombreuses et plus petites,
- le fait de faciliter le contrôle local par les bandes, et
- un soutien accru à l'épanouissement des Indiens et de leurs communautés.

Le reste de ce chapitre résume les résultats des études de cas et des entrevues avec des gestionnaires portant sur les coûts plus élevés de transfert et examine la dynamique et les raisons de l'augmentation des coûts.

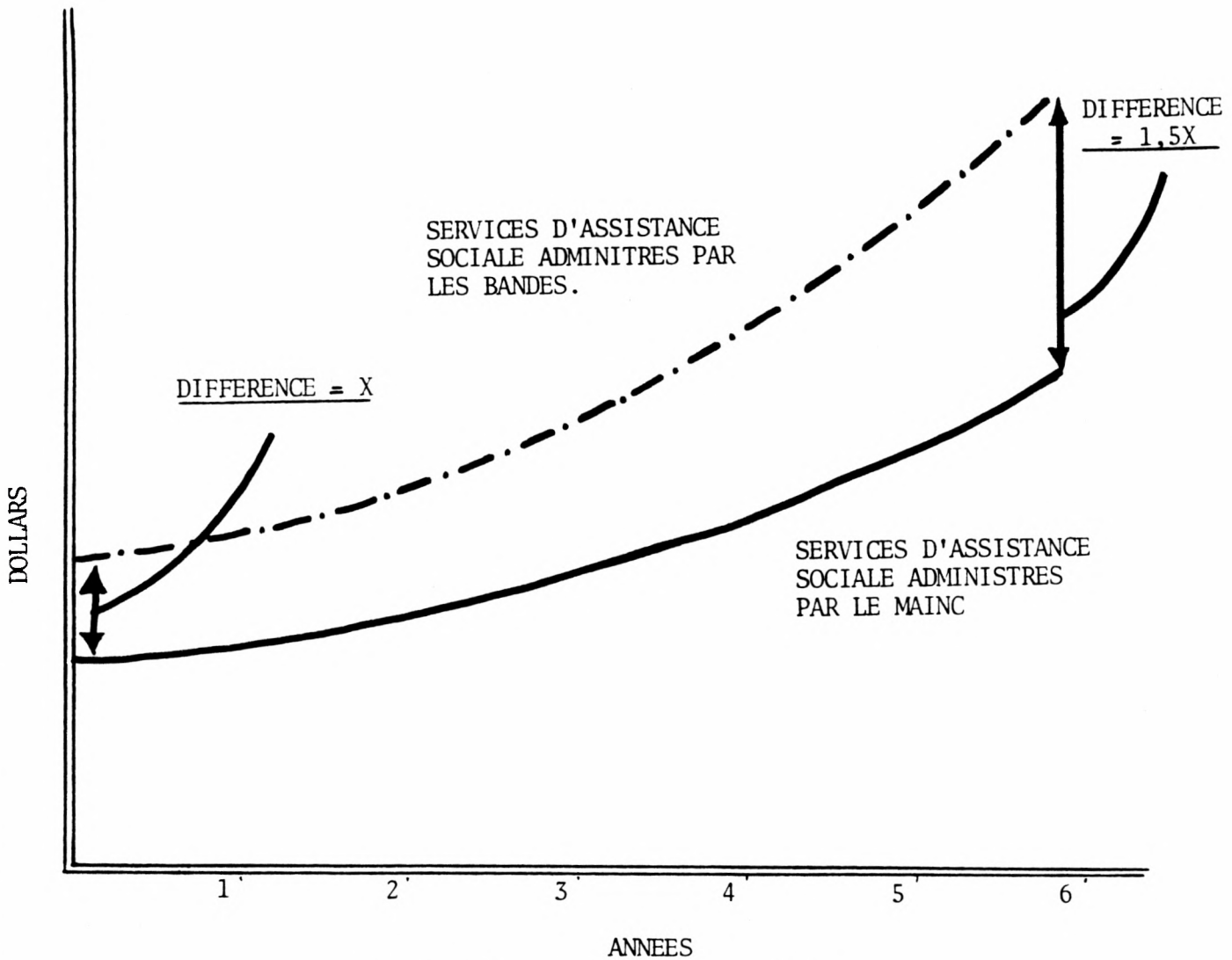
A. L'AUGMENTATION DES COUTS DE TRANSFERT EST TRES VARIABLE

Selon notre étude, lorsque les bandes assument la responsabilité de fournir des services, cela coûte plus cher que si le Ministère avait retenu cette responsabilité. Voir le résumé des études de cas à l'annexe II. Les coûts d'administration et ceux de programmes augmentaient lorsque les bandes étaient chargées de fournir des services. Le degré d'augmentation des coûts au niveau de la bande individuelle variait beaucoup, selon un certain nombre de facteurs, les conditions locales et les circonstances particulières. La seule tendance uniforme que nous avons pu identifier était les coûts plus élevés associés aux différents genres de services et de biens transférés. Par exemple, la différence afférente au transfert d'un dollar de capital est moins élevée (en général de 5% à 10%) que s'il s'agit du transfert d'un dollar de services d'exploitation (en général de 10% à 30%).

B. LE PROCESSUS DE TRANSFERT S'OPERE HABITUELLEMENT PAR ETAPE, EST GRADUEL ET COMPLEXE

Les études de cas, surtout dans le domaine de l'éducation et les entrevues avec des gestionnaires des AIN indiquent que le processus de transfert se fait par étape, est

Pièce 1



PAR EXAMPLE, L'ASSISTANCE SOCIALE

IL EST EVIDENT QUE LE COUT REEL DU TRANSFERT DE CERTAINS SERVICES AUGMENTE AVEC LE TEMPS

graduel et complexe. Ce processus représente l'aboutissement de nombreuses petites décisions et de précédents échelonnés sur plusieurs années. Ces changements découlent généralement de l'exercice du contrôle local par les bandes indiennes. De même, le contrôle local tend aussi à encourager l'expansion des services et des biens offerts et, par conséquent, à entraîner une augmentation des coûts des programmes. Lorsqu'on les examine de façon individuelle, ces expansions de services semblent très raisonnables. Toutefois, l'effet des coûts cumulatifs de ce processus est important. Afin d'illustrer ce point et la dynamique y afférente, nous avons préparé une étude de cas, simplifiée mais réaliste, d'une école administrée par une bande. Voir l'annexe III.

C. LES COUTS REELS DE TRANSFERT PEUVENT AUGMENTER AVEC LE TEMPS

Le travail entrepris dans le cadre de l'étude de cas indique également que les coûts réels (c'est-à-dire en dollars constants) de transfert, pour certains services tels que l'assistance sociale, peuvent augmenter avec le temps.

En particulier, les résultats de deux études de cas d'assistance sociale qui comparaient les coûts, sur une période de quatre à cinq ans, pour deux groupes de bandes - l'une administrée par les AIN et l'autre par la bande elle-même - révèlent que les coûts de transfert augmentent avec le temps. Le document 1, ci-contre, illustre la nature générale de cette tendance. La nature et l'importance exactes de l'augmentation sont difficiles à déterminer en ce moment, vu le caractère particulier des cas étudiés. Ces résultats indiquent que, pour les services sociaux, les coûts réels de transfert peuvent augmenter avec le temps.

D. LES RAISONS DE L'AUGMENTATION DES COUTS DE TRANSFERT SONT IDENTIFIABLES ET RELIES A LA REALISATION DES OBJECTIFS NOUVEAUX OU ELARGIS DU PROGRAMME DES AII

Les principales raisons des augmentations de coûts résultant des transferts comprennent

- les dépenses engendrées par la création de nouvelles unités administratives au niveau de la bande et les économies d'échelle qui ne sont plus réalisées suite à la décentralisation de la prestation des services;

- les coûts afférents à la duplication des systèmes de soutien des AIN au niveau de la bande, tels que les services financiers, le personnel, les avantages aux employés;

- les bandes faisant face à des frais d'administration que les AIN n'avaient pas financés auparavant, par exemple les assurances, le loyer, les frais judiciaires;

- un programme élargi, des services améliorés et un meilleur accès aux services administrés par les bandes, par exemple, les travailleurs sociaux des bandes sont beaucoup plus accessibles aux clients; ce meilleur accès entraîne une plus grande utilisation des services et, par conséquent, des coûts plus élevés;

- les coûts associés au rôle des AIN quant au soutien et au contrôle du transfert de la responsabilité de prestation des services aux bandes, par exemple, la négociation des budgets des bandes.

Ces coûts accrus ne peuvent être séparés des objectifs du Programme des AII. On peut considérer que la politique de transfert contribue à la réalisation de trois objectifs:

- la décentralisation de la prestation des services

- la mise en place et l'exercice du contrôle local, et

- l'épanouissement des Indiens.

Il s'agit d'objectifs assez nouveaux que la politique de transfert vise à atteindre, du moins en partie. La réalisation d'objectifs additionnels nécessite des ressources supplémentaires. Pour être plus précis, la réalisation de n'importe lequel de ces objectifs dans un système de prestation de services publics nécessitera généralement des ressources additionnelles. Il n'est donc pas surprenant que la mise en oeuvre de la politique de transfert entraîne des coûts supplémentaires.

FICHE 2

RAISONS DES COUTS PLUS ELEVES, PAR SECTEUR, ET STRATEGIE PROPOSEE
POUR REDUIRE LES DIFFERENCES DE COUTS

Importance pour l'explication des coûts plus élevés	Raisons relevées	Stratégies proposées
	. COUTS ADMINISTRATIFS DES BANDES	. ETABLIR ET APPLIQUER DES LIGNES DIRECTRICES ADMINISTRATIVES
Des plus importants	. Coût de la création de nouveaux services administratifs et perte des économies d'échelle	. Etablir des lignes directrices et des normes administratives précises et réalistes telles que:
Important	. Coût de reproduction des systèmes de soutien du MAINC et coûts administratifs que le MAINC n'avait pas à engager auparavant	- l'importance minimale d'une bande permettant l'établissement d'un service local d'administration; par exemple, une population minimale de 200 personnes
Assez important	. Coût liés à l'apprentissage/manque de compétence en gestion	- l'obligation pour la bande de se conformer aux critères de préparation
	. Productivité moindre des employés des bandes	- des lignes directrices sur la dotation des postes et les salaires
	. Pressions/interférences d'ordre politique . La création d'emplois constitue l'objectif principal, les autres objectifs étant secondaires	. Inclure des lignes directrices dans les ententes locales sur les services . Evaluer la situation de chaque bande après le transfert/ appliquer l'entente locale sur les services visées
	. COUTS DES PROGRAMMES DES BANDES	. NE PAS FINANCER DIRECTEMENT LES CONSEILS TRIBAUX OU DE DISTRICT; LES BANDES DOIVENT FOURNIR ELLES-MEMES CE FINANCEMENT
D'important à très important	. Pertes au sein des programmes et enrichissement des programmes dus à l'absence de contrôle de la part du Ministère	. CENTRALISER LES SERVICES
Important	. Augmentation de la population desservie et accès accru aux services	. Favoriser la prestation centralisée de certains services par une association provinciale de bandes ou un conseil tribal ou de district, ou
Assez important	. Coûts relatifs à l'apprentissage . Employés moins productifs . Interférences d'ordre politique	. Offrir les services du MAINC et du gouvernement fédéral aux bandes . Centraliser l'administration de l'assistance sociale à long terme
Pour seulement un à deux ans		
*D'important à assez important	. Coûts "de démarrage"	. FOURNIR UN SOUTIEN ACCRU POUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL DES BANDES . ETABLIR ET APPLIQUER DES LIGNES DIRECTRICES SUR LES PROGRAMMES . Etablir des lignes directrices sur les programmes et des normes sur les services précises et réalistes . Planifier et réaliser soigneusement le transfert . Inclure des lignes directrices dans les ententes locales sur les services . Accroître les controles . Appliquer les ententes
	. COUTS ADMINISTRATIFS DU MAINC	. AMELIORER LA COMPETENCE DES GESTIONNAIRES DU MAINC A L'AIDE DE COURS DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT ET ENGAGER DES GESTIONNAIRES PLUS COMPETENTS; EVALUER LES GESTIONNAIRES
Des plus importants	. Soutien, surveillance, efforts pour faciliter le transfert (par exemple, négociation des budgets des bandes)	
Assez important	. Retard dans la déclaration du personnel excédentaire . Le fait que le personnel soit libéré de la responsabilité de la prestation directe favorise l'expansion des services des A.I.I.	. INSTITUER LE FINANCEMENT PAR BLOCS: SYSTEME DIFFERENT DE FINANCEMENT QUI - Offrirait aux bandes une plus grande souplesse en matière de dépenses - Favoriserait une meilleure utilisation des ressources - Rendrait les conseils de bande plus responsables à l'égard des Indiens . DECLARER LE PERSONNEL EXCEDENTAIRE . ACCROITRE LA COLLABORATION ENTRE LES AUTRES MINISTERES FEDERAUX ET LES PROVINCES
	. COUTS D'IMMOBILISATIONS DES BANDES	. AUTRES STRATEGIES ANALOGUES
Des plus importants	. Demande accrue d'installations d'immobilisations nouvelles ou améliorées	. Etablir des lignes directrices et des normes sur les immobilisations
Assez important	. Certaines bandes administrent les crédits ou les projets d'immobilisations de façon moins efficace	. Fournir un soutien plus important en matière de formation et de perfectionnement
Peut être important	. Double emploi en matière d'immobilisations (par exemple, dans le cas d'une entente d'immobilisations avec une province portant sur une école provinciale mixte)	. Ne pas permettre de double emploi pour ce qui est des immobilisations

E. LES POSSIBILITES DE REDUIRE LES COUTS DE TRANSFERT SONT LIMITEES

Tout au cours de l'étude, on a demandé aux gestionnaires des AIN d'identifier des moyens possibles de réduire les coûts accrus résultant des transferts. Les mesures les plus fréquemment citées à cet effet comprenaient

- l'établissement et la mise en vigueur de directives précises concernant l'administration et le programme,
- la centralisation des services offerts aux bandes, si possible, et
- un meilleur soutien de la formation et de l'épanouissement des bandes.

A notre avis, de telles mesures produiraient probablement un effet marginal sur les coûts accrus de transfert au niveau global ou à celui du Programme des AII. Par exemple, si certaines économies étaient réalisées pour une bande ou un service particuliers, elles serviraient probablement à améliorer d'autres services.

Le document 2 ci-contre, donne une vue d'ensemble des raisons des coûts accrus et des stratégies identifiées visant à réduire les incidences financières de ces facteurs. Le rapport de la phase II dans le volume II du présent rapport fournit un commentaire additionnel sur les raisons des coûts accrus découlant des transferts.

Bien qu'il existe des variations considérables, selon la situation particulière des bandes individuelles, les coûts augmentent généralement de façon importante lorsque les bandes assument la responsabilité de la prestation des services. Les causes de l'augmentation des coûts associées au transfert sont importantes, identifiables et semblent en grande partie inévitables. Il est toutefois inquiétant de noter que les coûts de transfert semblent augmenter avec le temps alors que les possibilités de réduire les coûts accrus de transfert, en vertu des ententes de financement actuelles, sont limitées.

III. LES FRAIS DIRECTS ANNUELS DE TRANSFERT SONT IMPORTANTS - DE $60 A $80 MM DURANT L'AF 1980

Le présent chapitre donne une vue d'ensemble de l'impact relatif de la politique de transfert sur les dépenses antérieures des AII. Au début du chapitre, on compare l'accroissement des dépenses reliées au programme des AII avec les autres dépenses du gouvernement fédéral; on évalue ensuite l'impact de la politique de transfert sur la progression des dépenses reliées au programme des AII sur l'ensemble de la période allant de l'AF 1975 à l'AF 1980. Après quoi, les coûts de transfert pour l'AF 1980 sont évalués et répartis selon l'élément constituant des coûts. Les dernières sections font état d'une tension accrue au sein du programme suite aux restrictions financières ainsi que du besoin d'évaluer les avantages et les coûts du transfert.

A. ENVIRON $40 MM DE L'AUGMENTATION REELLE DE $140 DES DEPENSES DES AII DE L'AF 1975 A L'AF 1980 SONT ASSOCIES AU TRANSFERT

De l'AF 1975 à l'AF 1980, les dépenses reliées au Programme des AII ont augmenté de 140.5 millions de dollars, de l'AF 1980, passant de 596.3 à 736.8 millions de dollars. On estime qu'environ 25% à 35%, soit 40 millions de dollars, sont associés au transfert des services aux bandes indiennes et aux conseils de tribu et de district. La cause la plus importante de l'augmentation réelle des dépenses (environ 50 millions de dollars) est l'augmentation de la population desservie par les AII (c'est-à-dire une augmentation de 8.1% de la population des réserves durant cette période). Le tableau suivant indique le pourcentage, par chaque cause, de l'augmentation réelle de 140.5 millions de dollars des dépenses des AII, de l'AF 1975 à l'AF 1980.

Pourcentage approximatif		Meilleure évaluation (en millions de $)
30 - 40%	Augmentation de la population desservie	$ 50
10 - 20%	Coûts du programme* et coûts reliés aux affaires gouvernementales qui augmentent plus rapidement que l'indice des prix à la consommation (IPC)	20
20 - 30%	Augmentations nettes quant au genre/à la variété des services	30
25 - 35%	Coûts de transfert	40
100%		$140

* Les coûts du même service à un nombre constant de clients.

PIECE 3

ESTIMATION DES DIFFERENCES DE COUT DU TRANSFERT POUR L'A.F. 1980

1. FONCTIONNEMENT

(en millions de dollars)

	Hypothèse faible	Hypothèse forte
(i) Coûts ponctuels Augmentation des "coûts de démarrage" pour l'A.F. 1980, qui équivaudront, estime-t-on, à 5 à 10% des nouveaux programmes de fonctionnement transférés au cours de l'A.F. 1980.	$ 1.0*	$ 2.0*

(ii) Coûts permanents

(a) Coûts permanents globaux plus élevés en raison de la gestion par les bandes de 171,4 millions de dollars des crédits de fonctionnement des A.I.I. (après avoir retranché les contributions relatives aux activités administratives des bandes; comprend cependant le travail au sein des bandes) au cours de l'A.F. 1980.

Contributions en millions de dollars		Coefficient estimatif d'augmentation des coûts		
56,4$	Education	20-30%	11,3 $	16,9 $
75,7$	Services sociaux	20-30%	15,1	22,7
18,5$	Infrastructure communautaire	5-10%	0,9	1,9
20,7$	Autres	10-20%	2,1	4,1
171,4$	Somme partielle	Somme partielle	29,4 $	45,6 $

(b) Coûts des activités d'administration des bandes au cours de l'A.F. 1980, dans le cadre du transfert (voir l'annexe IV pour obtenir les hypothèses détaillées. 26,3 $ 26,9 $

TOTAL (FONCTIONNEMENT) 56,3 $ 72,5 $

2. IMMOBILISATIONS

	Coefficient estimatif d'augmentation des coûts		
Augmentation des coûts globaux en raison de l'administration par les bandes de 91,1 millions de dollars des crédits d'immobilisations des A.I.I.	5-10%	4,6	9,2
	Total	60,9 $	81,7 $

* Non compris dans l'estimation.

La présente section évalue la proportion de l'accroissement réel de 24% des dépenses des AII de l'AF 1975 à l'AF 1980 (140.5 millions de dollars), qui est reliée à la politique de transfert (40 millions de dollars). Toutefois, elle n'indique pas les coûts directs annuels de transfert ni leur importance relative par rapport au budget annuel du Programme des AII. Cette information, soit une évaluation des coûts reliés à la politique de transfert pour l'AF 1980, figure à la prochaine section.

B. ON EVALUE ENTRE $60 ET $80 MM LES COUTS DE LA POLITIQUE DE TRANSFERT DURANT L'AF 1980

On estime que les coûts directs de la politique de transfert durant l'AF 1980 se situent entre 60 et 80 millions de dollars. Cette évaluation ne tient pas compte des frais d'exploitation et d'immobilisations associés au transfert. Elle est fondée sur les documents suivants:

- l'analyse des coûts nationaux et régionaux sur une période de cinq ans (de l'AF 1975 à l'AF 1980);
- des études de cas, en matière d'assistance sociale et d'éducation des bandes individuelles avant et après le transfert; et
- une évaluation des résultats d'entrevues avec des gestionnaires des AIN à l'Administration centrale et dans cinq régions.

Le document 3, ci-contre, illustre le calcul des coûts directs annuels de transfert pour l'AF 1980. Tel que mentionné ci-dessus, on a exclu les coûts de transfert qui ne se présentent qu'une seule fois. Quoique nous n'ayons pas fait une étude approfondie des frais d'acquisition, nous offrons les observations suivantes:

- Les frais initiaux additionnels pour les nouveaux programmes d'exploitation semblent être de l'ordre de 5% à 10% des frais d'exploitation de la nouvelle activité transférée.
- Lorsqu'une bande assume la responsabilité de l'éducation élémentaire et secondaire, cela entraîne une demande accrue d'installations nouvelles ou modernisées et, par conséquent, de nouvelles dépenses importantes en immobilisations. Nous avons aussi identifié des exemples possibles de duplication des immobilisations. Par exemple, une nouvelle école de bande construite avant la fin de la durée utile d'une école provinciale que le gouvernement fédéral avait contribué à financer dans le passé.

Le document 3 fait la distinction entre les frais d'exploitation et les coûts de transfert des immobilisations. Les frais d'exploitation comprennent une évaluation des coûts annuels constants de transfert imputables aux bandes qui ont administré plus de 171 millions de dollars dans le cadre des activités d'exploitation au cours de l'AF 1980. Les frais d'immobilisations sont une évaluation des coûts accrus associés aux bandes qui ont administré plus de 91 millions de dollars en projets d'immobilisations durant l'AF 1980.

En termes plus généraux, les coûts plus élevés des bandes qui ont administré environ 40% de tous les biens et services fournis dans le cadre du Programme des AII durant l'AF 1980 se situent entre 60 et 80 millions de dollars.

C. ENVIRON 65% DE CES COUTS ACCRUS SONT DE NATURE ADMINISTRATIVE

Au cours de l'étude, on a tenté de distinguer entre les frais d'administration, soit les frais encourus pour fournir aux clients les biens et services offerts dans le cadre du Programme des AII, et les coûts du programme, soit les coûts directs des biens et services du Programme des AII. On estime qu'environ 65% des coûts accrus de transfert pour tous les services sont dus aux frais plus élevés du programme. On estime d'autre part qu'environ 50% de ces frais administratifs sont encourus par la bande et 15% par les AIN. On peut dire que les bandes sont en grande partie responsables des frais plus élevés du programme. Si l'on applique cette distribution par élément constituant des coûts aux frais directs de transfert qui se chiffraient entre 60 et 80 millions de dollars durant l'AF 1980, on obtient ce qui suit:

Pourcentage approximatif des coûts accrus		Millions de $ Min.	Max.
50%	Administration des bandes	$30	$40
15%	Administration des AIN	$ 9	$12
35%	Programme des bandes	$21	$28
100%		$60	$80

D. LES DEPENSES DES AII ONT AUGMENTE PLUS LENTEMENT QUE LES AUTRES DEPENSES DU GOUVERNEMENT FEDERAL

Malgré les coûts accrus résultant des transferts et d'autres facteurs, les dépenses totales des AII ont connu une augmentation réelle en dollars constants de moins de 24% de l'AF 1975 à l'AF 1980, soit une hausse plus lente que dans le cas d'autres dépenses du gouvernement fédéral. Les dépenses totales du gouvernement fédéral pour la même période avaient connu une augmentation réelle de 27%, à l'exclusion des frais de service de la dette, ou de 32%, si l'on compte les frais de service de la dette. Pendant la même période, l'enveloppe des affaires sociales subissait une hausse réelle de 60%, comparativement à 78% pour le ministère de la Santé et du Bien-être social. Par rapport aux dépenses totales du gouvernement fédéral, l'augmentation des dépenses des AII a donc été modeste de l'AF 1975 à l'AF 1980. De même, le pourcentage du Programme des AII par rapport à l'enveloppe des affaires sociales a baissé, de 4.7% durant l'AF 1975 à 3.2% durant l'AF 1980.

E. LE PROGRAMME DES AII PRESENTE DES SIGNES DE TENSION SUITE AU FINANCEMENT INSUFFISANT POUR REPONDRE AUX DEMANDES

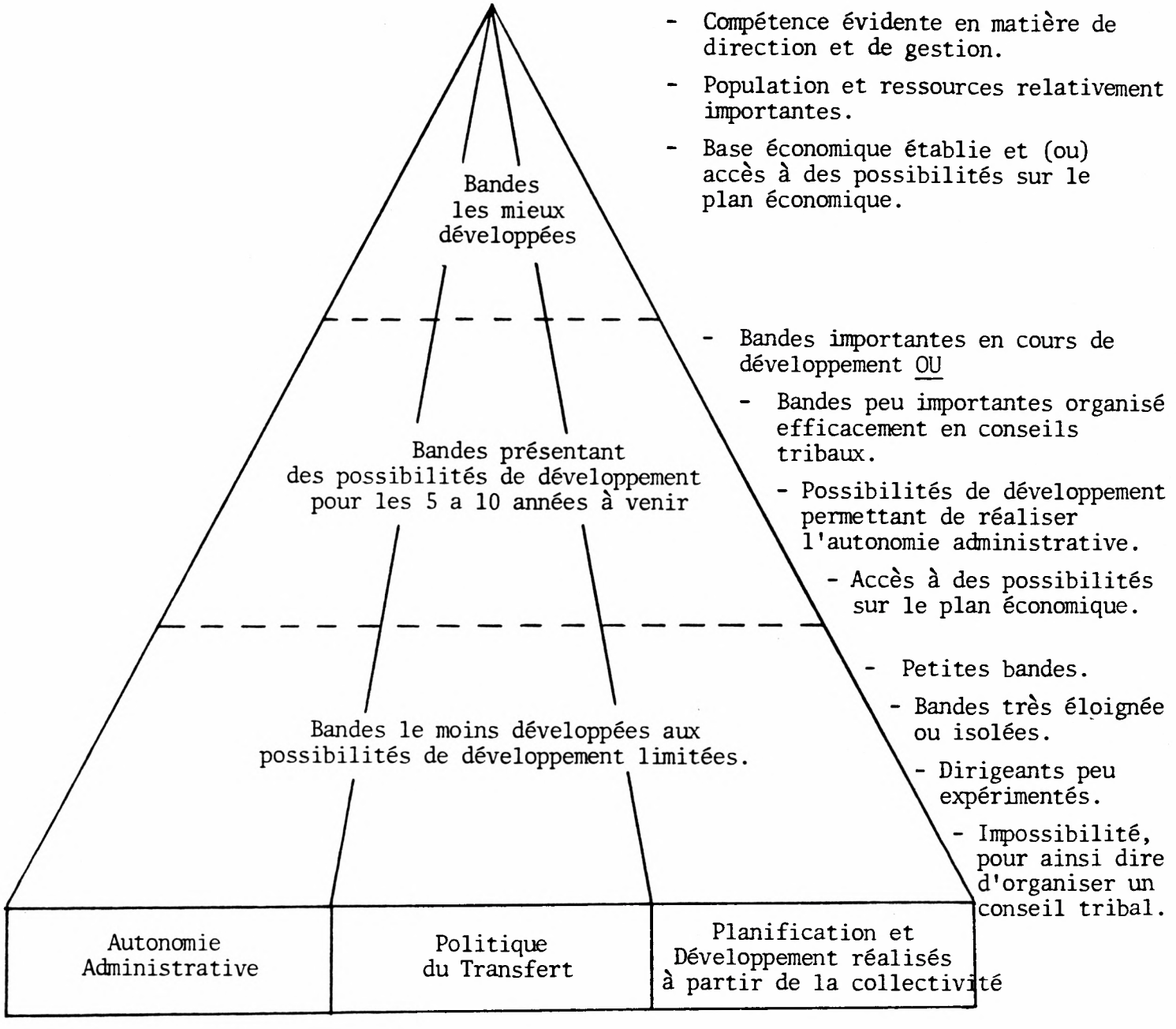
Récemment, le Programme des AII a présenté des signes de tension croissante suite au financement insuffisant pour répondre aux demandes. Du côté des recettes on retrouve les restrictions imposées par le gouvernement fédéral quant aux dépenses et la part réduite du Programme des AII dans le budget fédéral. Du côté des dépenses il y a l'augmentation des demandes de services, des attentes, des coûts reliés à la prestation des services et aux affaires, et des coûts de transfert. Cela a produit au sein du Programme, une tension accrue dont voici quelques signes:

- De plus en plus, les bandes menacent de restituer la responsabilité de la prestation des services aux AIN en raison des ressouces insuffisantes.

- Certaines réductions dans la variété et le niveau des services fournis, surtout dans le domaine du développement; par exemple, de nombreuses régions ont abandonné certains services d'éducation non essentiels afin de financer des programmes plus fondamentaux:

  - abandon du programme des déjeuners,

IL FAUDRAIT ENVISAGER LES COUTS ET LES AVANTAGES DE LA POLITIQUE DU TRANSFERT DANS LE CADRE D'UN MODELE GLOBAL DE DEVELOPPEMENT DES INDIENS ET DE LEURS COLLECTIVITES.



MODELE DE DEVELOPPEMENT ET BUTS PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE DES A.I.I.

- réduction des allocations aux étudiants,

- détérioration du programme scolaire fédéral,

- réduction ou abandon de l'éducation des adultes.

. Baisse des dépenses par personne dans le programme des immobilisations. De même, il semble y avoir un arriéré croissant d'immobilisations et un financement insuffisant pour l'entretien des immobilisations.

. Le financement insuffisant ralentit le transfert de certains services (par exemple, le Ministère ne peut répondre à toutes les demandes concernant les études de faisabilité des écoles de bandes).

Le transfert des services aux bandes tend à renforcer les espérances d'une vie meilleure et d'une prestation de services améliorée. En outre, le transfert des services entraîne des coûts accrus. Par conséquent, la politique de transfert peut signifier qu'on dispose de ressources moindres pour répondre aux anticipations accrues des communautés indiennes.

F. LA POLITIQUE DE TRANSFERT DEVRAIT ETRE ENVISAGEE DANS LE CONTEXTE DES RESSOURCES/OBJECTIFS GLOBAUX DU PROGRAMME DES AII

La présente étude a souligné les coûts accrus des transferts qu'on a trouvés importants; toutefois, les avantages, même après une évaluation superficielle, semblent tout aussi importants. La politique présente les avantages suivants:

- meilleur accès au service et sensibilisation aux besoins du client,

- un élargissement de l'emploi dans les bandes et des avantages économiques connexes,

- renforcement de la fierté au niveau de la communauté des individus et sentiment de contrôle sur son milieu, et

- de meilleures chances pour les Indiens d'acquérir et de perfectionner des compétences et des aptitudes.

Les coûts plus élevés de transfert devraient être évalués à la lumière des objectifs et des avantages de la politique. En outre, les coûts et les avantages de la

politique de transfert devraient être évalués dans le contexte d'un modèle de développement global pour les Indiens et leurs communautés, que nous considérons comme le mandat principal du Ministère en ce qui a trait aux Indiens. Le document 4, ci-contre, donne une illustration graphique d'un tel modèle de développement.

Ce document illustre, le long de son axe vertical, les principales orientations du Programme des AII en matière de politique: autonomie, politique de transfert, planification et développement en fonction de la communauté. Le long de l'axe horizontal on retrouve une typologie simplifiée des bandes indiennes. Le document indique que les trois politiques touchent les bandes de façon différente et que leurs besoins varient également.

G. PREVISIONS CLES FONDEES SUR LES CONCLUSIONS DES CHAPITRES II ET III

Afin de prévoir les coûts associés au transfert continu jusqu'à la fin de la décennie, voici, selon nous, les prévisions clés, fondées sur les conclusions examinées dans les chapitres II et III.

- La tendance historique pour ce qui est des coûts de transfert constitue une bonne base pour les prévisions. En effet, nous croyons que la dynamique fondamentale du processus de transfert, les conditions de transfert et les causes des coûts plus élevés de transfert demeureront essentiellement les mêmes à l'avenir.

- Comme les coûts différentiels de transfert semblent augmenter graduellement avec le temps, les évaluations les plus vraisemblables des coûts futurs de transfert, fondées sur les rapports entre les coûts dans le passé, tendront à se relever.

- Vu que le transfert (c'est-à-dire le contrôle local) tend à entraîner l'expansion des services, les coûts de programme des bandes deviendront, avec le temps, un élément constituant des coûts encore plus importants que dans le passé.

En résumé, le présent chapitre a démontré que les coûts directs associés à la politique de transfert sont importants: durant l'AF 1980, ils se chiffraient entre 60 et 80 millions de dollars. Toutefois, les avantages de la politique semblent tout aussi importants.

IV. ON NE PEUT PAS EVALUER PRESENTEMENT L'EFFET DES PRINCIPAUX CHANGEMENTS DE POLITIQUE PROPOSES

On a examiné la politique globale constituant le cadre du Programme des AII afin de déterminer si les politiques nouvelles ou prévues influeront sur le rythme des transferts et les augmentations des coûts pouvant en résulter. Voici quelques-unes des principales initiatives et propositions en matière de politique qu'on a identifiées et étudiées:

- des propositions concernant l'administration indienne locale,
- d'autres procédures de financement possibles,
- des normes de programme à l'échelle nationale,
- le Programme d'amélioration de la gestion, et
- le projet de développement économique de l'ordre de 455 millions de dollars.

Quoique la haute direction du Ministère semble avoir en vue une stratégie générale précise en matière de politique, les délais prescrits, la forme et la teneur exactes de ces initiatives n'étaient pas assez clairs, au moment de notre enquête, pour une analyse significative de leurs répercussions sur les coûts futurs. Il est donc impossible, à l'heure actuelle, de prévoir celles-ci et de les incorporer aux prévisions.

Avant de terminer l'évocation de l'effet sur les coûts associés au transfert des changements au milieu futur de la politique, il est important de souligner que la plupart des gestionnaires interrogés ont mentionné le besoin de modifier les arrangements actuels en matière de financement et d'exploitation et de mettre en place un système de financement en bloc. En fonction de ce qui précède, les gestionnaires ont aussi ressenti le besoin de changer l'organisation et le comportement qui sous-tendent les rapports entre les AIN et les Indiens. En règle générale, les gestionnaires estimaient que le taux d'accroissement des dépenses et la rentabilité profiteraient davantage d'un système révisé de financement que de mesures destinées à perfectionner la structure actuelle. On espérait qu'un nouveau système de financement produirait les résultats suivants:

- accorder aux bandes plus de liberté quant à leurs dépenses,

- encourager une meilleure utilisation des ressources,
- rendre les conseils de bande plus responsables envers leurs électeurs indiens,
- réduire la dépendance envers les AIN, et
- changer les attitudes des Indiens envers les AIN et les subventions du gouvernement fédéral.

A des fins de prévisions, nous avons supposé que les effets de la politique globale, jusqu'à la fin de la décennie, seront neutres.

RYTHME FUTUR DES TRANSFERTS - CONTRIBUTIONS VERSEES AUX BANDES DANS LE CADRE DES DEPENSES TOTALES DES A.I.I., PAR ACTIVITE PRINCIPALE, DE L'A.F. 1981 A L'A.F. 1990

	A.F. 1975[1]	A.F. 1980[1]	A.F. 1981[2]	A.F. 1982[3]	A.F. 1983[3]	A.F. 1984[3]	A.F. 1985[3]	A.F. 1987[3]	A.F. 1990[3]
EDUCATION	12%	25%	28%	30-35%	35-40%	35-45%	40-50%	45-60%	50-75%
SERVICES SOCIAUX	43%	46%	47%	48-50%	50-55%	50-60%	55-60%	60-70%	65-80%
INFRASTRUCTURE COMMUNAUTAIRE	28%	38%	47%	55-60%	60-65%	65-70%	70-75%	70-80%	75-85%
ADMINISTRATION DES BANDES	65%	69%	70%	70-75%	75-80%	75-80%	75-85%	80-85%	85-90%
AUTRES ACTIVITES	5%	14%	14%	15-20%	16-20%	17-25%	18-30%	19-35%	20-40%
TOTAL (FONCTIONNEMENT)	27%	34%	36%	38-45%	40-50%	45-50%	45-55%	50-60%	55-75%
IMMOBILISATIONS	28%	71%	67%	70-75%	70-75%	70-80%	75-80%	80-90%	80-90%
DEPENSES TOTALES DES A.I.I.	27%	40%	42%	45-50%	48-55%	50-55%	53-60%	55-65%	60-80%

1. Données obtenues dans le cadre de la tâche 6.1 du PAG.

2. Estimations révisées fondées sur les données du plan opérationnel 1982-1983 des A.I.I. et les données sur les dépenses de la 14e période pour l'A.F. 1981.

3. Prévisions estimatives fondées sur les entrevues tenues dans cinq régions et étendues à l'ensemble du pays.

V. LE RYTHME FUTUR DES TRANSFERTS

Le présent chapitre évalue le rythme futur des transferts, par activité principale et par année, jusqu'à l'AF 1990. Il identifie également les facteurs clés touchant le rythme futur des transferts. Enfin, il examine brièvement les répercussions possibles des transferts sur les années-personnes affectées au Programme des AII.

A. ON PREVOIT QUE LES BANDES ADMINISTRERONT DE 60% A 80% DES DEPENSES TOTALES DU PROGRAMME DES AII D'ICI A L'AF 1990

Durant l'AF 1975, les bandes ont administré environ 27% des dépenses totales du Programme des AII et durant l'AF 1980, environ 40%. Durant l'AF 1981, elles ont géré à peu près 42% du programme total. D'ici à l'AF 1990, on prévoit une augmentation de 60% à 80%, soit une hausse approximative de 3 à 5% par année.

Le document 5, ci-contre présente une estimation de la proportion des dépenses totales du Programme des AII qui sera administrée par les bandes de l'AF à l'AF 1990. Cette évaluation est fondée sur:

- notre analyse des tendances passées,
- une étude du plan opérationnel de 1982-1983 des AII, et
- des entrevues avec des gestionnaires supérieurs dans cinq régions.

1. On prévoit que d'ici à l'AF 1990 les bandes administreront de 80% à 90% des dépenses en immobilisations des AII

On prévoit peu de changement dans la participation des bandes au programme d'immobilisations. Durant l'AF 1980, les bandes administraient déjà 70% du programme d'immobilisations et, d'ici à l'AF 1990, ce chiffre pourrait se situer entre 80% et 90%. Les gestionnaires des AIN interrogés croient généralement que d'ici à la fin de la décennie, les bandes se chargeront de tous les projets d'immobilisations, sauf les plus importants et les plus complexes. On croit que l'accroissement réel au niveau des transferts aura surtout lieu dans le domaine des services d'exploitation des AII.

2. <u>On croit que d'ici à l'AF 1990 les bandes administreront de 55% à 75% des dépenses d'exploitation des AII</u>

On estime que d'ici à l'AF 1990 les bandes administreront de 55% à 75% des dépenses totales d'exploitation des AII (dépenses totales, à l'exclusion des immobilisations). Les deux activités qui doivent connaître les changements les plus importants sont l'éducation et les services sociaux, vu que l'infrastructure communautaire et l'administration des bandes ont été déjà fortement affectés par les transferts. Les "autres activités", indiquées dans le document 5, comprennent l'administration du programme, les réserves et la caisse de fiducie, et le développement économique et la création d'emplois.

Par suite des effets cumulatifs des transferts prévus en matière d'exploitation et d'immobilisations les contributions des bandes représenteraient de 60% à 80% des dépenses totales du Programme des AII.

B. LA DISPONIBILITE DES FONDS EST LE PLUS IMPORTANT FACTEUR TOUCHANT LE RYTHME FUTUR DES TRANSFERTS

D'après les gestionnaires des AIN, la disponibilité d'un financement adéquat constitue le principal facteur conditionnant le rythme futur de transfert. Les gestionnaires des AIN considéraient que l'aptitude financière du Ministère à répondre aux initiatives des bandes était d'une importance cruciale pour les transferts futurs. Le document 5 se fonde donc sur l'hypothèse de la disponibilité de fonds suffisants. Les autres facteurs identifiés comprenaient:

- la capacité/la compétence des bandes en matière de gestion,
- le niveau de la confiance entre les AIN et les bandes indiennes,
- le niveau de satisfaction des bandes quant:
  - aux transferts qui ont déjà eu lieu,
  - aux services fournis par les AIN ou leurs agents (par ex. les provinces), et
- aux effets possibles de l'adoption de nouvelles lois (par ex. l'administration indienne locale).

Nous estimons que les politiques et procédures d'exploitation futures du Ministère concernant les transferts constituent un facteur tout aussi important que la disponibilité des fonds. Par exemple, dans le domaine de l'éducation primaire et secondaire, il y a de moins en moins d'accords-type sur les frais de scolarité entre les AIN et les provinces; d'autre part, les bandes exigent de plus en plus que les versements des frais de scolarité provinciaux passent par les bandes afin de s'assurer que les commissions scolaires locales répondent mieux aux besoins des Indiens. La position du Ministère à ce sujet et sur des questions semblables touchera beaucoup le taux de croissance des contributions des bandes.

C. LE TRANSFERT ET D'AUTRES CHANGEMENTS POURRAIENT REDUIRE LES ANNEES-PERSONNES DES AII DE 35% A 60%

Il y aurait d'importants écarts dans les réponses des gestionnaires des AIN aux questions sur les répercussions des transferts futurs sur les années-personnes et l'organisation du Ministère. En l'absence de changements dans la gamme et le niveau des services, l'utilisation des années-personnes des AII pourrait diminuer de 35% à 60% par rapport aux niveaux actuels, soit de 3,000 à 2,000 contre 4,700 environ durant l'AF 1981. Suite aux réductions prévues des années-personnes, les gestionnaires envisageaient toute une série de politiques et d'arrangements possibles à l'avenir, tels que des changements dans les domaines suivants:

- le mode de financement des bandes,
- le niveau et les modalités de l'imputabilité et des rapports des AIN et des bandes au Parlement, et
- le niveau de contrôle et l'évaluation des services fournis par les bandes en vertu du programme des AIN.

En résumé, les gestionnaires prévoient un rôle assez différent pour le Ministère et une relation différente avec les bandes et les Indiens d'ici à la fin de la décennie. Nous croyons que le chiffre donné de 2,000 années-personnes est très improbable, vu les tendances antérieures.

D. PREVISIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS FUTURS

Voici nos prévisions fondées sur les conclusions susmentionnées.

- D'ici à l'AF 1990, les contributions des bandes compteront pour 60 à 80% des dépenses totales des AII. Pour être plus précis, d'ici à l'AF 1990, les contributions des bandes représenteront de 55% à 75% des dépenses totales d'exploitation des AII (comparativement à 33% durant l'AF 1980), et de 80% à 90% des dépenses totales en immobilisations des AII (comparativement à 71% durant l'AF 1980).

- L'évaluation des contributions des bandes proportionnellement aux dépenses totales du Programme des AII jusqu'à l'AF 1990 se fonde sur l'hypothèse que des fonds "suffisants" sont disponibles.

- D'ici à l'AF 1990, les années-personnes des AII pourraient diminuer de 35% ou plus par rapport aux niveaux actuels, soit 3,000 années-personnes ou moins durant l'AF 1990, contre quelque 4,700 durant l'AF 1981. Ces réductions tiennent compte non seulement des compensations des années-personnes dues aux transferts, mais aussi des changements assez importants dans le rôle des AIN et leurs relations avec les bandes. Les économies nettes pouvant résulter des compensations en années-personnes des AII directement liées aux nouveaux transferts tomberaient à l'intérieur des limites prévues dans les prévisions des coûts futurs de transfert.

Les coûts futurs de transfert dépendent beaucoup du rythme futur des nouveaux transferts. Or, les transferts futurs dépendent d'un certain nombre de facteurs, et surtout des perceptions des bandes quant aux capacités financières du Ministère. Les politiques et procédures d'exploitation futures du Ministère constitueront, croyons-nous, un facteur tout aussi important.

PIECE 6

PRINCIPE DE BASE POUR LE CALCUL DES COUTS FUTURS DU TRANSFERT

Au cours de l'A.F. 1980, les bandes ont administré 33 à 34% des dépenses totales de fonctionnement des A.I.I. On estime que les coûts permanents annuels liés à ces transferts se situeront entre 55 et 70 millions de dollars (selon la pièce 2 ci-dessus). Si le transfert d'environ le tiers des coûts de fonctionnement des programmes des A.I.I. coûte entre 55 et 70 millions de dollars, le transfert de la responsabilité de toutes les dépenses de fonctionnement coûtera entre 165 et 210 millions de dollars.

Coût du transfert des activités de fonctionnement des A.I.I. = X

Si: 0,33X = 55 à 70 millions de dollars au cours de l'A.F. 1980

X = 165 à 210 millions de dollars

Au cours de l'A.F. 1980, les bandes ont administré 71% de toutes les dépenses d'immobilisations des A.I.I. On estime que les coûts liés à ces transferts atteindront 4,5 à 9 millions de dollars (pièce 2). Si le coût du transfert d'environ 70% du programme d'immobilisations des A.I.I. se situe entre 4,5 et 9 millions de dollars, le transfert de la responsabilité de toutes les dépenses d'immobilisations coûtera entre 6,4 et 12,8 millions de dollars.

Coût du transfert des projet d'immobilisations des A.I.I. = X

Si: 0,70Y = 4,5 à 9 millions de dollars au cours de l'A.F. 1980

Y = 6,4 à 12,8 millions de dollars

Quoi qu'il en soit, le coût total du transfert sera la somme des coûts liés au transfert des activités de fonctionnement et des projets d'immobilisations.

Coût total du transfert des A.I.I. = X + Y.

VI. LES COUTS DE TRANSFERT D'ICI A L'AF 1990 POURRAIENT REPRESENTER PRES DE 20% DES DEPENSES DES AII COMPARATIVEMENT A 10% DURANT L'AF 1980

Le présent chapitre donne une prévision globale des coûts directs annuels associés à la continuation de la politique de transfert jusqu'à l'AF 1990. Il comprend aussi une prévision des coûts de transfert associés à l'assistance sociale et à l'éducation jusqu'à la fin de la décennie. A la fin du chapitre, on identifie plusieurs autres facteurs qui peuvent faire en sorte que les dépenses futures du Programme des AII et les coûts de transfert associés soient plus élevés que ne l'indiquent les prévisions actuelles.

A. LES COUTS DE TRANSFERT, EN DOLLARS CONSTANTS, POURRAIENT DOUBLER D'ICI A L'AF 1990

On trouvera aux pages suivantes nos prévisions des coûts directs annuels associés à la continuation de la politique de transfert jusqu'à la fin de la décennie, fondées sur les niveaux et les besoins de services constants de l'AF 1980. Tous les chiffres sont en dollars constants de l'AF 1980. (On trouvera à l'Annexe V une explication de la méthode des dollars constants utilisée dans cette étude). Selon les prévisions, d'ici à l'AF 1990, les coûts de transfert pourraient représenter près de 20% des dépenses totales des AII, contre 10% environ durant l'AF 1980.

Le document 6, ci-contre, illustre les rapports mathématiques fondamentaux utilisés dans les prévisions. Ces rapports sont fondés sur l'évaluation des coûts de transfert de l'AF 1980.

Les deux données de base incorporées aux prévisions sont l'évaluation des coûts antérieurs de transfert et le rythme des transferts futurs. Vu l'effet combiné des limites de l'évaluation des coûts de transfert de l'AF 1980 (c'est-à-dire de 60 à 80 millions de dollars) et de celles du rythme futur de transfert (par exemple, d'ici à l'AF 1990, les contributions des bandes représenteront de 60% à 80% du Programme total des AII), les prévisions obtenues se situent dans une fourchette assez large. Toute la gamme des possibilités figure à l'annexe VI. Compte tenu de la vaste gamme des possibilités et afin de mieux prévoir les coûts de transfert, on a élaboré le scénario le plus réaliste possible de l'AF 1981 à l'AF 1990; celui-ci se présente ainsi:

Les prévisions ont pour base les données suivantes:

- les services et les niveaux de besoins de l'AF 1980
- la population de l'AF 1980
- les dollars de l'AF 1980

	Evaluation la plus probable des coûts de transfert dollar, celle de 1980	Pourcentage des contributions des bandes par rapport aux dépenses totales des AII 100.0	Dépenses totales approximatives des AII	Pourcentage des coûts de transfert par rapport aux dépenses totales des AII
AF 1980	$ 60 à $ 80 MM	40%	$730 MM	9 à 11%
AF 1981	$ 65 à $ 85 MM	42%	$735 MM	9 à 11%
AF 1982	$ 70 à $ 90 MM	45%	$740 MM	10 à 12%
AF 1983	$ 80 à $105 MM	50%	$750 MM	11 à 14%
AF 1984	$ 90 à $115 MM	55%	$760 MM	12 à 15%
AF 1985	$ 95 à $125 MM	60%	$770 MM	12 à 16%
AF 1987	$105 à $130 MM	65%	$780 MM	13 à 17%
AF 1990	$115 à $150 MM	70%	$790 MM	15 à 19%

D'après les prévisions, de l'AF 1980 à l'AF 1985, les coûts de transfert, en dollars constants de l'AF 1980, augmenteront d'environ 50%, et ils doubleront probablement d'ici à l'AF 1990.

Le document 7, ci-contre, indique les prévisions en dollars courants, grâce à une prévision de l'indice des prix à la consommation (voir l'annexe IX). Selon ces prévisions, d'ici à l'AF 1990, les coûts de transfert, en dollars courants, pourraient se chiffrer entre 336 et 439 millions de dollars.

Bien sûr, les prévisions sont nécessairement statiques. C'est-à-dire qu'on suppose que les dollars, les niveaux de service et la population de l'AF 1980 sont constants pour la période couverte par les prévisions. Comme les prévisions reflètent uniquement les coûts plus élevés de transfert, il faut tenir compte des augmentations dans la

PIECE 7

ESTIMATION LA PLUS PROBABLE DES COUTS DE TRANSFERT

SELON LA VALEUR ACUTELLE DU DOLLAR, DE L'A.F. 1980 A L'A.F. 1990

Les prévisions supposent - les niveaux de services et de besoins de l'A.F. 1980

- la même population qu'en l'A.F. 1980
- la valeur actuelle du dollar

	Estimation des coûts du transfert selon une valeur constante du dollar, celle de 1980	Taux d'inflation le plus vraisemblable* AF 1980 = 100.0	Estimation des coûts du transfert, selon la valeur actuelle du dollar
	(en millions de dollars)		(en millions de dollars)
AF 1980	$ 60 à $ 80	100.0	de $ 60 à $ 80
AF 1981	$ 65 à $ 85	110.9 (taux actuel)	de $ 72 à $ 94
AF 1982	$ 70 à $ 90	125.9	de $ 88 à $113
AF 1983	$ 80 à $105	143.5	de $115 à $151
AF 1984	$ 90 à $115	162.1	de $146 à $186
AF 1985	$ 95 à $125	182.4	de $173 à $228
AF 1987	$105 à $130	224.8	de $236 à $292
AF 1990	$115 à $150	292.4	de $336 à $439

* Voir l'annexe IX pour les "Prévisions sur l'indice des prix à la consommation au Canada jusqu'à l'AF 1990, Tous les éléments".

gamme de services fournis, des changements dans le niveau de service, de l'inflation, de l'augmentation au-delà du taux d'inflation des coûts d'administration et de prestation de services ainsi que de l'augmentation du nombre de clients desservis.

Par exemple, alors que les prévisions ci-dessus suggèrent que les coûts de transfert de l'AF 1981 se situent entre 65 et 85 millions de dollars, nous calculons, d'après la méthode mise au point pour les coûts antérieurs de transfert, que les coûts réels de transfert pour l'AF 1981 se chiffrent entre 70 et 95 millions de dollars.

Afin que les prévisions soient plus utiles pour la planification à long terme, nous avons inclus une évaluation des coûts de transfert en proportion des dépenses totales des AII de l'AF 1981 à l'AF 1990. Ces évaluations des coûts de transfert en proportion des dépenses totales des AII permettent une estimation approximative en dollars courants des coûts de transfert compte tenu de niveaux courants de service et de population. On peut obtenir ce résultat en multipliant l'évaluation des coûts de transfert exprimée en pourcentage des dépenses totales par le budget pour l'année appropriée.

Par exemple, durant l'AF 1981, le budget des AII en dollars courants est de 860 millions de dollars. Si l'on utilise la technique susmentionnée, les coûts de transfert en dollars courants pour l'AF 1981 sont évalués entre 77 et 95 millions de dollars (c'est-à-dire 9% - 11% x $860 millions = $77-95 millions). Il s'agit là d'une façon d'envisager une situation changeante du point de vue statique adopté pour les prévisions.

Quoique notre connaissance des frais initiaux soit limitée, on suggère, en attendant de disposer de meilleures informations, d'élaborer des prévisions de programme en fonction de coûts initiaux correspondant à 5-10% de la valeur des nouveaux transferts d'exploitation.

Il est toutefois très important de noter que les gestionnaires de l'organisation ne devraient pas se servir de nos conclusions pour calculer les coûts des nouveaux transferts au niveau des unités administratives de base. Nos résultats se situent au niveau global ou national et non pas au niveau du gestionnaire de la bande ou du district. Les gestionnaires devraient faire preuve de circonspection lors de l'évaluation, du calcul et du contrôle des coûts plus élevés de transfert au niveau local et lors de l'introduction de cette information dans les processus de planification du budget ministériel.

B. L'ASSISTANCE SOCIALE ET L'EDUCATION CONTINUERONT DE REPRESENTER ENVIRON LA MOITIE DES COUTS TOTAUX DE TRANSFERT DES AII

On trouvera aux pages suivantes notre meilleure évaluation des coûts annuels constants de transfert en matière d'éducation et d'assistance sociale jusqu'à la fin de la décennie; cette évaluation se fonde sur les niveaux de services et de besoins de l'AF 1980. Nous avons moins confiance en ces résultats pour diverses raisons, dont voici quelques-unes:

- Au niveau du Programme, les erreurs et les probabilités ont une meilleure chance de s'annuler entre elles qu'au niveau de l'activité principale.

- Les éléments des coûts de transfert ne sont pas clairement identifiés et justifiés dans le système des comptes rendus financiers.

- Les éléments des coûts de transfert reliés à une activité sont parfois budgétisés et justifiés en dehors de l'activité principale. Par exemple, durant l'AF 1980, environ la moitié des 7 millions de dollars engagés par les bandes pour couvrir les frais généraux en matière d'assistance sociale était attribuée à l'activité principale des services sociaux et l'autre moitié à la sous-activité des frais généraux des bandes.

- Les méthodes budgétaires et comptables relatives aux coûts de transfert changent avec le temps. Par exemple, en 1982, on prévoit mettre davantage l'accent sur l'inscription des frais généraux des bandes en matière d'assistance sociale sous la rubrique de la sous-activité des frais généraux des bandes relevant de l'activité principale de l'administration des bandes plutôt que sous la rubrique de l'activité principale des services sociaux. Dans le passé, il était difficile de retracer les coûts de transfert pour une activité particulière. Il est donc pratiquement impossible de prévoir ces coûts.

- Les niveaux et les modes de prestation des services relevant d'une activité principale des AII changent beaucoup avec le temps. Par exemple, selon le plan opérationnel 1982-83, la sous-activité des soins et de la réadaptation relevant des services sociaux doit

augmenter de 29% de l'AF 1981 à l'AF 1982, comparativement à moins de 10% pour toutes les dépenses d'exploitation du Programme des AII. Cette augmentation est surtout due à l'expansion des services de protection de l'enfance. En outre, les bandes participent de plus en plus à la prestation des services de protection de l'enfance.

- A l'heure actuelle, le Ministère ne possède pas de prévisions à plus long terme pour le Programme des AII, ou celles-ci ne sont pas fiables. L'AF 1985 représente la date la plus éloignée dans l'avenir pour laquelle on dispose de prévisions relatives au Programme des AII. En outre, une étude des plans opérationnels jusqu'à l'AF 1984 suggère que ceux-ci ne donnent pas une description réaliste après l'AF 1982. Par exemple, le plan opérationnel des AII de 1982-83 ne prévoit pas d'augmentations dans la gamme et le niveau des services ni dans les contributions des bandes après l'AF 1982.

- Les frais initiaux et les frais d'immobilisations en éducation sont très importants. Il sera nécessaire de les évaluer sur une période plus courte et en fonction de chaque bande prise séparément.

Malgré ces réserves, les annexes VII et VIII fournissent notre meilleure évaluation actuelle des coûts de transfert pour l'éducation et l'assistance sociale. D'après les résultats, les coûts de transfert dans le domaine de l'éducation et de l'assistance sociale doubleront probablement d'ici à l'AF 1990 et, ensemble, ils représenteront à peu près la moitié de tous les coûts de transfert annuels du Programme des AII.

C. ON A IDENTIFIE PLUSIEURS AUTRES FACTEURS QUI FERONT AUGMENTER LES COUTS DU PROGRAMME DES AII ET DES FRAIS DE TRANSFERT CONNEXES

Au cours de l'étude, on a identifié plusieurs autres changements possibles qui feront augmenter les coûts du Programme des AII et, probablement, les frais de transfert connexes. Ces facteurs sont signalés ci-dessous.

- Comme cela a été mentionné dans la phase II, les services et les structures des tarifs déterminés par les provinces constituent un facteur décisif des coûts associés au Programme des AII. Il s'agit d'un facteur que les gestionnaires des AIN comprennent peu et qu'ils ne peuvent pas ou presque pas, semble-t-il, ajuster ou contrôler.

- De plus en plus, les bandes exigent que les contributions provinciales passent par elles afin de s'assurer qu'on répond aux besoins. Cela augmente les coûts car les bandes demandent des fonds additionnels pour les frais généraux et l'expansion des services. Ce phénomène est susceptible de se généraliser à l'avenir.

- La protection de l'enfance et les soins aux adultes (sous-activités relevant de l'activité principale des services sociaux) sont des domaines susceptibles de connaître une augmentation importante des dépenses. Les bandes veulent plus de contrôle sur les services ainsi qu'un niveau plus élevé de service.

- Le transfert d'un service ou d'une activité peut augmenter les coûts des autres services. Par exemple, les écoles administrées par les bandes produisent plus de diplômés indiens parmi les étudiants du secondaire, ce qui entraîne une augmentation des demandes relatives au programme des études post-secondaires des AII.

- De plus en plus, les employés des bandes exigent la parité des salaires et des avantages avec la Commission de la Fonction publique fédérale. Si l'on accorde cette parité, cela augmentera beaucoup les coûts de transfert.

La nature du processus de transfert, brièvement signalé au chapitre II, les coûts élevés de transfert prévus et les changements réels et possibles au Programme des AII, identifiés ci-dessus, indiquent clairement qu'on doit continuer le travail afin de comprendre, de documenter, de contrôler et d'évaluer les coûts et les avantages de la politique de transfert. Le prochain chapitre comporte quelques suggestions à cet égard.

VII. LE MINISTERE TRAITE DEJA DE NOMBREUSES QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS RESULTANT DE L'ETUDE

Le présent chapitre résume les recommandations émanant de notre étude. La plupart des sujets abordés ici ont déjà été traités dans des rapports antérieurs ou dans des chapitres précédents de ce rapport final. Dans de nombreux cas, nous savons que le Ministère prend déjà des mesures afin de résoudre beaucoup de ces questions.

A. DE NOUVELLES EXIGENCES S'IMPOSENT AU MINISTERE QUANT AUX INFORMATIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS

Les gestionnaires, surtout ceux qui oeuvrent dans le cadre de programmes importants, complexes et variés tels que celui des Affaires indiennes et inuits, ne peuvent se passer de données financières précises et opportunes et d'informations à l'appui. Par exemple, le Ministère éprouve le besoin de présenter un compte rendu des dépenses qui soit plus précis et significatif. Les informations à l'appui, telles que les services fournis, le nombre et le genre de clients desservis et les employés des bandes par activité et par genre, sont tout aussi importantes pour faire une analyse significative et administrer le Programme.

En prenant l'exemple des données financières, on doit porter une attention très particulière aux points suivants:

- s'assurer que les structures et les rapports de comptabilité sont utiles aux gestionnaires du programme,
- s'assurer que les changements proposés aux structures de codage et de comptabilité clarifient les questions et les problèmes importants, et
- s'assurer que la planification et l'évaluation de la mise en oeuvre de tels changements comprennent:
  - une documentation compréhensible des changements,
  - l'apprentissage des gestionnaires quant à la façon d'utiliser l'information,
  - la formation des autres employés afin d'assurer un codage exact, et
  - l'administration de tests sur place avant et après la mise en oeuvre.

Par exemple, une classification et un inventaire efficaces des services et des activités pour ce qui est des fournisseurs constituent des données à l'appui nécessaires. Or, les AIN n'ont pas une idée précise à l'échelle nationale du nombre de bandes qui fournissent des services, ni du nombre de clients desservis par ces bandes. Le Ministère commence seulement à rassembler ces données.

On trouvera ci-dessous quelques suggestions spécifiques additionnelles concernant la mise à jour des systèmes d'information du Ministère.

1. Il faudrait élaborer des méthodes pour établir et contrôler les coûts croissants et cumulatifs des transferts

   Selon le rapport du Vérificateur général, on doit calculer les coûts de transfert et en tenir compte à l'avenir lors de l'établissement des politiques. Nous espérons que cette étude a aidé à évaluer les coûts antérieurs de transfert, à identifier les raisons de ces transferts et à prévoir leurs répercussions relatives sur les coûts futurs. Bien sûr, le travail est loin d'être terminé si l'on veut poursuivre les conclusions présentées ici et dans les projets connexes de la série PAG 6.0.

   Par exemple, on pourrait mettre au point des listes de vérification afin d'aider les gestionnaires à budgétiser et à prévoir les coûts plus élevés de transfert au niveau de chacune des bandes. On pourrait entreprendre des recherches additionnelles sur les frais de démarrage des transferts. On suggère également aux gestionnaires organiques de tenir un registre de certaines activités récemment transférées afin de contrôler et d'analyser les coûts de transfert qui augmentent avec le temps. Cette méthode produirait un dossier plus exact que si l'on essayait de rassembler et d'analyser ces informations dans plusieurs années.

   Encore une fois, nous espérons que cette étude a donné un aperçu utile sur les coûts de la politique de transfert et a contribué à l'élaboration d'un plan pour les enquêtes ultérieures.

2. Il faudrait analyser davantage la situation financière antérieure

Pour la budgétisation et la planification des programmes, les AIN, tout comme la plupart des organisations, examinent une année antérieure, l'année courante et une ou plusieurs années futures. Le Ministère profiterait beaucoup d'une analyse historique plus détaillée des données financières et de données connexes sur les clients afin d'identifier les structures et les tendances en matière de dépenses et de mesurer les résultats. Notre analyse nationale et régionale du Programme des AII de l'AF 1975 à l'AF 1980 a soulevé plus de questions qu'il a fourni de réponses. Une analyse historique plus détaillée permettrait au Ministère de mieux comprendre ses antécédents et ses perspectives d'avenir. Une étude détaillée menée chaque année sur une ou deux activités principales et portant sur une période quinquennale pourrait être une des façons de procéder. Il est important que les gestionnaires du programme et des finances contribuent à entreprendre et à passer en revue une telle analyse.

Particulièrement opportune serait une analyse plus approfondie et systématique des répercussions qu'auraient sur les coûts du Programme des AII les niveaux de service déterminés par les provinces, notamment en vertu des lois sur l'assistance sociale et des structures des tarifs, et les services fournis par les provinces comme l'éducation. Par exemple, notre analyse indique que les structures des frais de scolarité provinciaux ont contribué beaucoup plus à l'augmentation des dépenses de l'AF 1975 à l'AF 1980 que le transfert des services dans le domaine de l'éducation.

3. Les systèmes financiers actuels ne sont pas assez diversifiés

Les données financières et le format requis pour notre étude ne se trouvaient pas et ne se trouvent toujours pas dans des rapports informatisés de format établi. Le rassemblement et l'interprétation des données ont nécessité un temps considérable et un traitement et une conciliation manuels. Nous croyons que le Ministère songe présentement à établir un système linéaire de rapports financiers. Nous recommandons plutôt un format matriciel souple qui permettrait un traitement automatisé rapide des informations à des fins d'analyse financière.

4. Un avertissement à propos de l'établissement des coûts unitaires moyens

Le Ministère, suivant la méthode établie du gouvernement fédéral, emploie, si possible, une technique d'établissement des coûts unitaires moyens lors de la budgétisation et la comptabilisation des dépenses du Programme des AII. La base de données pour l'assistance sociale et l'éducation est caractéristique de cette méthode. On détermine le coût unitaire moyen et on estime le volume. On multiplie alors les deux pour arriver aux coûts totaux.

L'établissement des coûts unitaires moyens à l'aide de la base de données sur l'éducation pourrait présenter à l'avenir un problème pour le Ministère vu la baisse des inscriptions scolaires (c'est-à-dire des volumes réduits) et la hausse des dépenses fixes de fonctionnement. Le Ministère prévoit que le pourcentage des enfants indiens d'âge scolaire par rapport à la population totale des réserves passera de 40% en 1980 à 36% en 1985, et à moins de 32% en 1990 - soit une baisse de plus de 10,000 étudiants au cours de la décennie. Toutefois, malgré la baisse des inscriptions, les coûts fixes reliés à l'éducation sont considérables. Nous croyons donc que les coûts unitaires moyens reliés à l'éducation, au lieu de subir une baisse proportionnelle au nombre des inscriptions, augmenteront de façon importante.

On peut observer ce phénomène dans presque toutes les provinces et les municipalités qui ont connu une baisse des inscriptions scolaires au cours des dernières années.

Le Ministère trouvera peut-être à l'avenir un système d'établissement des coûts fixes et des coûts variables pouvant servir à la planification et la comptabilisation du budget.

B. LE PROCESSUS DE PLANIFICATION OPERATIONNELLE DU MINISTERE A BESOIN D'ETRE PERFECTIONNE

Les processus actuels de planification financière ne reflètent pas la réalité. Par exemple, les chiffres du budget contenus dans le plan opérationnel des AII de 1982-83 ne correspondent pas très bien à l'énoncé oral. Selon cet énoncé, le taux de transfert des services

opérationnels des AII se maintiendra et, dans le cadre de certaines activités principales, subira même une hausse par rapport aux tendances antérieures. Toutefois, les chiffres du budget n'indiquent pas que les contributions des bandes représentent un pourcentage plus élevé des dépenses totales des AII après l'AF 1982 (c'est-à-dire pour l'AF 1983, l'AF 1984 et l'AF 1985). Les chiffres du budget n'incluent pas une évaluation des coûts accrus associés au transfert. Les informations de la base de données (volume et coûts unitaires) n'ont pas été projetées après l'AF 1983.

Le plan opérationnel ne prévoit pas non plus d'augmentations dans la gamme et le niveau des services après l'AF 1982. Par exemple, on ne prévoit pas d'expansion dans les services sociaux de soins et de réadaptation (y compris la protection de l'enfance et les soins aux adultes) après l'AF 1982.

Les chiffres tiennent compte, semble-t-il, de l'accroissement normal de la population et des coûts des services, sans toutefois prévoir ou projeter l'expansion des services de protection de l'enfance et de soins aux adultes après l'AF 1982.

Cette absence d'expansion des services après l'AF 1982 semble incompatible avec une augmentation de 10 millions de dollars en un an, soit de l'AF 1981 à l'AF 1982, des coûts reliés aux soins et à la réadaptation. Il n'indique pas non plus que la protection de l'enfance et les soins aux adultes constituent aujourd'hui des éléments majeurs des coûts, un fait qui a été mentionné durant notre étude.

Le problème provient en partie du fait que les directives relatives au budget et au plan portent à confusion. Par exemple, pour certains postes, on demande aux gestionnaires du budget d'utiliser les hausses de coûts "connues", pour d'autres postes, d'employer les taux d'augmentation des coûts fournis par les autorités centrales et, pour les postes qui restent, de ne pas tenir compte des hausses de coûts. Il est donc difficile de savoir si les chiffres du budget représentent des données réelles ou une prévision de dollars courants. Cette situation est due en partie aux directives budgétaires fournies par les organismes centraux.

En conclusion, une étude superficielle du processus de planification opérationnelle et de ses principaux résultats indique qu'il s'agit d'un processus mécanique dont les résultats risquent d'être peu réalistes et qui ne possède qu'une faible capacité d'analyse. Il est clair qu'il faut remettre en question l'efficacité des processus actuels de planification du programme et des ressources. En règle générale, les gestionnaires du Ministère sont conscients de ces limitations. Par conséquent, ces plans et prévisions jouissent de peu de crédibilité et les gestionnaires ne les emploient pas pour gérer leurs domaines de responsabilité.

C. IL FAUDRAIT, SI POSSIBLE, PRENDRE DES MESURES AFIN DE REDUIRE LES COUTS DE TRANSFERT

En lisant nos conclusions sur les possibilités de réduction des coûts croissants de transfert, le lecteur ne devrait pas supposer qu'il n'existe pas de moyens d'abaisser les coûts ou que la mise en oeuvre de ces moyens n'en vaut pas la peine. Au contraire, nous avons été témoins des efforts des gestionnaires à l'Administration centrale et dans les régions en vue d'améliorer la rentabilité des services transférés. Le Projet d'amélioration de la gestion est un très bon exemple. Il faudrait poursuivre ces stratégies à court terme et à long terme. Aucune solution globale simpliste ne s'offrait et nous avons noté qu'il existait de nombreuses raisons valides et pratiques expliquant pourquoi les services transférés coûtent plus cher. Cela nous a porté à croire que sur le plan global les économies quant aux coûts de transfert sont susceptibles d'augmenter. En outre, comme les économies consécutives ne seront probablement ni importantes ni très manifestes, nous croyons que les économies de transfert auront tendance à s'étendre à d'autres situations plus urgentes. Ainsi, nous devons supposer que l'impact sur les coûts globaux de transfert serait marginal.

D. LES COUTS DE LA POLITIQUE DE TRANSFERT DEVRAIENT ETRE ENVISAGES DANS LE CONTEXTE DES OBJECTIFS ET DES RESSOURCES DU MINISTERE

Comme nous l'avons suggéré ci-dessus, les coûts de la politique de transfert devraient être jugés en fonction de leurs avantages. Ils devraient ensuite être évalués dans le cadre de la politique globale du Ministère et en vertu des objectifs ministériels et des ressources disponibles pour réaliser ces objectifs.

Par exemple, certaines preuves indiquent que les transferts peuvent promouvoir les injustices entre les bandes "riches" et les bandes "pauvres". En effet, les bandes plus nombreuses, disposant de plus de ressources et plus actives en politique, ont généralement tendance à présenter davantage de demandes relatives au transfert de services. Vu que les transferts coûtent plus cher et que les recettes sont limitées, moins de fonds sont disponibles pour les bandes désavantagées. Par conséquent, nous recommandons d'étudier les inégalités entre les bandes, particulièrement les effets de la politique de transfert.

VIII. CONCLUSION

On pourrait travailler davantage à relier les coûts additionnels de transfert aux avantages correspondants de la politique. Néanmoins, nous espérons que cette étude donne une perspective utile sur le processus de transfert et ses coûts associés, révèle les causes des coûts plus élevés de transfert et constitue un cadre pour les enquêtes ultérieures. Enfin, nous sommes heureux d'avoir eu la chance de travailler à cette tâche intéressante et importante et d'apporter notre contribution, si petite soit-elle, au Projet d'amélioration de la gestion du Ministère.

CURRIE, COOPERS & LYBRAND LTD.

Pour Marcel Goulet

PERSONNES INTERROGEES AU COURS DE L'ETUDE

ADMINISTRATION CENTRALE

D. Chatain	Directeur général, Développement économique et social
J.D. Marshall	Directeur, Evaluation des répercussions de l'exploitation des ressources
W. Lewis	Spécialiste technique, Développement économique et création d'emplois
L. Samson	Agent, Développement économique et création d'emplois
D. Gobeil	Directeur intérimaire, Développement social
C.R. Latham	Agent au développement social
W.H. Rogers	Conseiller principal, Développement social
S.F. Freeborn	Agent au développement social
J.D. Leask	Directeur général Réserves et fidéicommis
G. Fotheringham	Directeur intérimaire, Formation des bandes
D.W. Dawson	Directeur, Logement
F. Almeda	Directeur général, Services techniques et marchés
F. Jetté	Directeur, Soutien des bandes
W. Elliot	Agent de programmes, Soutien des bandes
G. MacIntosh	Directeur intérimaire, Gestion des investissements

P.E. Bisson	Directeur, Education
P.L. McGillivary	Chef intérimaire, Division de l'enseignement élémentaire et secondaire
L. McQueen	Agent de la banque des données, Education
J.R. Wright	Directeur, Services du Programme
R.H. Knox	Directeur général, Orientations générales
A. Gratias	Directeur, Evaluation, Orientations générales
S. Cotsman	Directeur, Planification et analyse des ressources
E.R. Daniels	Directeur intérimaire, Coordination des orientations et promotion de l'administration des bandes
M. Manitowabi	Conseiller en politique, Division de la promotion de l'administration des bandes
T. Henderson	Directeur intérimaire, Planification du Programme
T. Clarke	Chef, Division du développement de la planification des ressources
W. Hunter	Chef, Direction du service de vérification Approvisionnement et Services Canada

REGION DE L'ATLANTIQUE

R. Witt	Directeur général régional
B.A. Irwin	Directeur intérimaire, Opérations
C.B. Gorman	Directeur de l'Education

REGION DE L'ATLANTIQUE (suite)

G.C. Thurston	Directeur, Services sociaux
K.J. Boothe	Directeur, Finances et administration
E. Hulsman	Directeur intérimaire, Administration locale
J.W. Touchie	Directeur, Administration locale
F. Lamont	Coordonnateur du budget des investissements
H. McNutt	Coordonnateur des résolutions de conseil de bande
W. Starling	Chef, Planification des ressources
P. Hicks	Chef, Opérations comptables

REGION DE L'ALBERTA

R.B. Kohls	Directeur général régional intérimaire
H.W. Allen	Directeur, Finances et administration
H.A. Reid	Directeur, Education
R.C.A. Begieneman	Directeur Développement social
P. Swartman	Chef intérimaire, Grands travaux de construction et amélioration des collectivités (anciennement, Administration locale)
W. Tarasuk	Chef, Planification et analyse des ressources
C. Laframboise	Coordonnateur des ressources (anciennement Chef intérimaire du district du Petit lac des Esclaves)

REGION DE L'ONTARIO

E. Harrigan	Directeur général régional

REGION DU MANITOBA

B.J. Veinot	Directeur général régional
W.R. Cook	Directeur, Opérations
G.T. Hodgson	Directeur, Finances et administration
R. Penner	Directeur, Education
J. Zyzniewski	Directeur intérimaire, Développement social
B.W. Eardley	Directeur, Administration locale
K.C. Chan	Directeur intérimaire, Génie et architecture
D. Hannah	Directeur intérimaire, Planification et analyse du Programme
C. Quast	Surveillant régional du développement social
J. Sanderson	Surveillant régional des services préventifs
J. Begaki	Surveillant régional des services de soutien
J. Fedak	Surveillant régional des services spéciaux et et l'éducation permanente
Y. Brennan	Agent d'administration, Education
H. Embuldeniya	Surveillant adjoint de l'éducation permanente et des services spéciaux
R.W. Murphy	Chef, Opérations comptables

REGION DU MANITOBA (suite)

D. McFee	Chef, Planification et analyse des ressources
J. Groin	Agent des finances
R. Tawse	Coordonnateur du PAG

REGION DU QUEBEC

R.M. Connelly	Directeur général régional
V.J. Caissie	Directeur, Opérations
G. Lemay	Directeur, Education
C. Paradis	Directeur, Emplois et développement social
J.Y. Lepage	Directeur, Finances et administration
G. Ouellette	Directeur, Administration locale
M. Legendre	Administrateur régional des écoles fédérales
R. Carrière	Superviseur des écoles élémentaires et secondaires
M. Roy	Chef, Planification des ressources
N. Nadeau-Picard	Superviseur des programmes sociaux
D. Daoust	Agent d'éducation

REGION DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

W. Van Iterson	Directeur, Opérations
W. Friesen	Directeur intérimaire, Opérations et Directeur, Education
V. Janzen	Directeur intérimaire, Education
C. Bennett	Directeur, Développement social

REGION DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE (suite)

G. Szalay	Directeur, Finances et administration
T. Austin	Directeur intérimaire, Administration locale
L. Ingram	Développement social
I. King	Développement social
R. Gardner	Développement social
D.G. Sparks	Projets spéciaux

DISTRICT DE NANAIMO

J. Van de Voort	Directeur de district
D. Bright	Superviseur des finances
B. Brown	Commis aux finances
S. Cowell	Développement social
M. Commodore	Agent du développement social
D. Lavin	Superviseur de l'éducation du district

DISTRICT DE VANCOUVER

A. Buffet	Directeur de district intérimaire
K. Morrow	Superviseur des finances et de l'administration
A. Brown	Superviseur intérimaire de l'éducation
R. Firzell	Conseiller en administration locale

RESUMES DES ETUDES DE CAS

On a recueilli des études de cas portant sur soixante bandes dont environ quinze avaient connu des transferts et on a analysé les différences relatives de coût entre les services administrés par le MAINC et ceux gérés par les bandes. L'échantillon ne peut nullement être qualifié de significatif sur le plan statistique. Les résultats de ces études ont servi à mieux comprendre la dynamique du processus du transfert et à corroborer l'opinion des gestionnaires du MAINC interrogés dans les bureaux locaux. Nous croyons, à cet égard, que les résultats étaient suffisamment représentatifs et pertinents pour s'appliquer à l'échelle nationale. On a réalisé ultérieurement l'intégration des deux sources de données afin de dégager les facteurs expliquant les coûts plus élevés des activités transférées utilisées dans les prévisions. Les études de cas portaient surtout sur l'éducation et l'assistance sociale mais on a examiné aussi d'autres domaines lorsqu'il a été possible de le faire.

L'analyse des études de cas a été entravée par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels:

- le manque de données sûres et comparables,
- la difficulté d'établir le coût des frais généraux du MAINC, avant et après le transfert,
- la difficulté de trouver des situations comparables; par exemple, la teneur des programmes dispensés change au fil des années,
- la mobilité et le roulement importants du personnel,
- la difficulté, en général, de retrouver ce qui s'est produit, et quand,
- les changements dans les coûts différentiels au fil des années, et
- l'établissement des relations de cause à effet (à savoir, s'il s'agit d'un coût lié au transfert ou de quelque chose d'autre).

= Plusieurs techniques ont été élaborées afin de surmonter certains de ces problèmes, notamment:

- l'utilisation des programmes administrés par le MAINC comme groupe de contrôle, pour déterminer les coûts différentiels dans le cas des transferts,

- la formulation d'un scénario du MAINC (c.-à-d., voir ce qu'il en coûterait si une bande demandait au MAINC de reprendre un programme transféré) afin de pouvoir établir une comparaison avec les coûts d'administration, pour une bande, d'un programme transféré;

- la comparaison des coûts d'un transfert aux coûts effectifs une fois que le MAINC a repris en main un programme.

Il est évident que le Ministère devra déployer encore beaucoup d'efforts pour épurer et accroître l'ensemble des données recueillies jusqu'à maintenant.

Vous trouverez dans les pages qui suivent des résumés d'études de cas réalisées ou examinées au cours de l'enquête. Ils décrivent brièvement la situation étudiée et exposent les conclusions essentielles. Ils ne font pas état, cependant, des avantages des activités transférées, des raisons des coûts plus élevés ni des nombreuses subtilités dont il faudrait tenir compte en examinant un phénomène aussi complexe que le processus du transfert. Nous recommandons donc au lecteur de faire preuve de prudence s'il tire des résumés qui suivent d'autres conclusions que celles apparaissant dans le corps des rapports.

- On a effectué une analyse de la bande de Long Plain, au Manitoba, qui avait demandé le retrait des enfants de la bande des écoles provinciales du voisinage dont elle avait reçu jusqu'alors la majeure partie de ses services d'éducation élémentaire et secondaire, sauf dans deux cas. La bande administrait, en effet, un programme de maternelle pour les 4 et 5 ans depuis 1976 et, en 1981, elle avait mis sur pied un programme de redressement à l'intention de 39 élèves qui avaient quitté les écoles provinciales.

  L'étude de cas a montré que les coûts moyens de fonctionnement de l'école de la bande, par unité-élève, étaient d'environ 33% supérieurs à ceux du programme scolaire géré par le MAINC, soit grosso-modo 4 000 $ par unité-élève, comparativement à 3 000 $ dans le cas du MAINC. Ces montants ne comprenaient pas les coûts d'immobilisations.

- Une analyse du Ministère portant sur les différences de coûts de fonctionnement entre le MAINC et la bande Kehewin, qui administre l'école du même nom située dans la région de l'Alberta, a montré que les coûts de gestion de la bande étaient de 20% supérieurs. Si on considère les coûts du comité d'éducation comme un coût lié au transfert, le coût de fonctionnement de l'école de la bande est alors de 22% supérieur. Cette analyse n'englobait pas les coûts d'immobilisations entraînés par la construction de l'école Kehewin.

- Une analyse du Ministère examinant les différences de coûts de fonctionnement entre le MAINC et le conseil de district du Petit lac des Esclaves, qui assure certaines fonctions d'éducation du bureau de district, a montré que les coûts dans le cas du conseil, étaient de 10% supérieurs. Ces chiffres ne comprennent pas les coûts d'immobilisations de démarrage.

- On a effectué une étude de cas pour examiner le nombre d'années-personnes utilisées directement pour l'administration de l'éducation, au Manitoba, dans le cas des services scolaires de niveaux élémentaire et secondaire fournis à un groupe de bandes indiennes du Manitiba, avant et après le transfert. L'étude a montré une augmentation importante, à peu près trois fois plus grande, du nombre d'années-personnes d'administration liées au transfert; elle était due surtout au fait que les bandes avaient établi leurs propres commissions scolaires.

- Une étude portant sur le Manitoba Indian Student Counselling Centre (Centre d'orientation des élèves indiens du Manitoba), un organisme indien unique qui fournit des services d'orientation et de placement à quelque 23 bandes du Manitoba, dans la région de Winnipeg. Le Centre administre également les coûts du placement des élèves, qui comprennent des éléments tels les frais de scolarité, les indemnités d'études, les frais de chambre et pension et les frais de déplacement. On a comparé les coûts de fonctionnement actuels à ceux d'un scénario hypothétique du MAINC (comme si le Ministère reprenait en main les services d'orientation et de placement). L'analyse comparative a permis de constater que les années-personnes utilisées par le Centre en 1980-1981 étaient presque deux fois plus élevées que dans le cas du scénario du MAINC. Cette situation s'explique surtout par l'existence d'un rapport conseiller-étudiants, pour ce qui est du nombre de cas traités par chacun, moindre dans le cas du Centre que dans l'hypothèse de la prestation du service par le MAINC. L'analyse a aussi montré que les coûts administratifs étaient de quelque 90 000 $ supérieurs à ce qu'ils auraient été si le Ministère avait assuré lui-même le service.

- On a effectué une analyse sur l'école de la bande Pequis du Manitoba. En septembre 1978, cette bande a créé sa propre commission scolaire et pris en main l'administration de l'école fédérale située sur sa réserve. Avant 1976-1977, elle ne s'occupait que du transport des élèves. L'analyse a montré que le coût total de l'éducation, par unité-élève, avait augmenté de façon importante, soit de 44%, selon la valeur constante du dollar, l'année du transfert, et avait diminué au cours des années subséquentes. En incluant la valeur des installations et des immobilisations scolaires, une partie de l'infrastructure

communautaire et l'activité principale de la prestation des services, le coût unitaire total par élève semble avoir augmenté en moyenne d'environ 25% au cours de la période de trois ans postérieure au transfert.

- On a réalisé des études de cas sur trois écoles de bande de la Colombie-Britannique, celles d'Alkali Lake, de Bella Bella et de Mount Currie, en comparant les coûts unitaires par élève, selon une valeur constante du dollar, avant et après le transfert. Dans le cas d'Alkali Lake, les coûts moyens par élève semblent avoir diminué de 12%. Dans celui de Bella Bella, par contre, ils ont augmenté de 90%. Il convient cependant de signaler qu'on a ajouté dans ce cas des classes allant du secondaire 2 au secondaire 5, après le transfert. Même en supposant que les coûts unitaires par élève, pour les classes ajoutées, sont plus élevés du tiers, les coûts de Bella Bella demeuraient encore de 40% supérieurs à ceux d'une école fédérale. A Mount Currie, les coûts se sont accrus de plus de 200% après le transfert. Là encore, des classes ont été ajoutées - qui vont de la 6e année au secondaire 5. Cependant, même après avoir déduit les coûts plus élevés de l'éducation secondaire de premier et de deuxième cycles, les coûts unitaires moyens par élève demeureraient de 100% plus élevés après le transfert.

- On a effectué une analyse sur la bande des Montagnais du lac St-Jean (Pointe-Bleue) qui, à partir de 1977, a établi plusieurs comités pour étudier la possibilité de prendre en charge tous les aspects de ses programmes d'éducation - éducations secondaires, post-scolaire et culturelle. L'analyse a indiqué que le coût des programmes d'éducation augmenterait probablement d'environ 20% par rapport à ce qu'il serait si le Ministère administrait l'école.

- Une analyse a porté sur la bande de Maniwaki (Rivière Désert) qui, avant 1980-1981, administrait seulement son programme d'enrichissement culturel et celui du comité scolaire; les élèves de la réserve fréquentaient alors, en général, les écoles provinciales de Maniwaki. L'analyse portant sur l'école de la bande montre que les coûts que cette dernière devra engager seront probablement environ 16% plus élevés que si le Ministère continuait à administrer le programme.

- On a effectué une étude des coûts des programmes d'assistance sociale (A.S.) (c.-à-d., des prestations d'A.S. versées aux bénéficiaires) de deux groupes de bandes de la région de la Colombie-Britannique, qui portait sur une période de cinq ans, de l'A.F. 1975 à l'A.F. 1980. Dans l'un des groupes, le programme d'A.S. était administré par le MAINC et dans l'autre,

par les bandes elles-mêmes. Ce dernier comprenait 22 bandes du district de Vancouver dont la population globale s'élevait à plus de 4 000 personnes. Le groupe administré par le MAINC comprenait 11 bandes des districts de Vancouver et de Campbell River, dont la population d'ensemble s'élevait à 2 000 personnes. L'analyse a permis de constater que le montant des prestations d'A.S. du groupe du MAINC avait augmenté de 18%, selon la valeur actuelle du dollar, pendant la période visée de cinq ans, comparativement à 52% dans le cas du groupe administré par les bandes. Les données indiquent clairement que, de façon générale, les coûts des programmes d'A.S. administrés par les bandes s'accroissent plus rapidement que si le MAINC avait continué d'en assurer la prestation.

Elles permettent aussi de constater que les coûts du programme d'A.S. du groupe administré par les bandes dépassent de presque 25%, à la fin de la période d'étude de 5 ans, ce qu'ils seraient si le programme avait été administré par le MAINC.

L'étude sur l'A.S. de la Colombie-Britannique avait pour but d'apporter un complément à celle effectuée par le Bureau du vérificateur général (B.V.G.) où on avait comparé les coûts d'administration du programme d'A.S. des bandes de Colombie-Britannique, avant et après le transfert. L'analyse du B.V.G. a montré que les coûts de prestation avaient augmenté de 75 à 150% après que les bandes eurent assumé la responsabilité de la prestation des services d'A.S.

Une étude a porté sur les coûts globaux d'assistance sociale (coûts de l'administration et des programmes)de deux groupes de bandes de la région de l'Alberta, pendant une période de 5 ans, de l'A.F. 1975 à l'A.F. 1980. Dans l'un des groupes, le programme d'A.S. était administré par le MAINC et dans l'autre, par les bandes. Les deux groupes comprenaient chacun 4 bandes et une population globale vivant sur les réserves d'environ 2000 personnes. L'analyse a montré que le nombre d'années-personnes utilisé par les bandes était plus de 2 fois supérieur à celui du MAINC, pour une charge de travail comparable. De même, les coûts d'ensemble d'administration des bandes étaient plus de 2 fois supérieurs à ceux du groupe du MAINC. Et le plus significatif est que les coûts du programme d'A.S. du groupe administré par les bandes ont augmenté pendant les cinq années en cause deux fois plus vite que dans le cas de celui du MAINC. Les résultats indiquent que les coûts globaux du transfert, à la fin de la période d'étude, étaient au moins 30% plus élevés que dans l'hypothèse du maintien de la prestation du service par le Ministère.

- On a réalisé une analyse sur le conseil de district du Petit Lac des Esclaves, à l'occasion de la fermeture du bureau de district du MAINC du même nom. Les coûts effectifs de la prise en charge par le conseil de district et la bande crise Big Stone de la prestation des fonctions du bureau de district ont été comparés à ceux d'un scénario du MAINC supposant le maintien de ce bureau. L'analyse a indiqué que les coûts liés à la fermeture du bureau et à la prestation par les bandes des fonctions de ce dernier étaient environ 100% plus élevés que si le bureau était demeuré ouvert. La comparaison des années- personnes totales, par exemple, a indiqué que le bureau de district du MAINC aurait eu un personnel de 19 personnes, comparativement à 32 dans le cas du conseil de district et de la bande crise Big Stone, et que le MAINC devait fournir en plus une année-personne pour assurer les fonctions de coordination des ressources entre les bandes, le Ministère et le conseil de district.

- On a examiné le rapport d'évaluation du programme de gestion des terres indiennes de la bande Sechelt, réalisé en 1979 par M. D.A. Weir, expert-conseil en gestion, en vertu d'un contrat passé avec la Direction de l'évaluation du Programme.

  La bande assure la direction et la gestion immédiates des terres de sa réserve depuis le 1er avril 1974. Le transfert de cette responsabilité à la bande s'est fait dans le cadre d'un projet-pilote dont les coûts de programme étaient garantis par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. L'étude a conclu que le projet-pilote de gestion des terres était valable et réussi financièrement, sous plusieurs rapports, malgré la nécessité de fonds de démarrage de 55 000 $ pour assurer la mise en oeuvre, la formation et la réalisation d'un programme de mise à jour des concessions. On a déterminé, par exemple, que la prestation d'un service comparable coûterait au Ministère presque 60% plus cher, soit 61 000 $ par année comparativement à 38 500 $ dans le cas de la bande.

- On a réalisé, dans la région du Manitoba, l'analyse de l'ensemble des années-personnes utilisées par les bandes et le MAINC, de l'A.F. 1975 à l'A.F. 1980. L'analyse a indiqué que le transfert des services avait entraîné, au sein des bandes, une augmentation des emplois créés comparable à l'accroissement de leurs responsabilités et que dans l'ensemble, il n'avait pratiquement pas eu de répercussions sur les années-personnes du MAINC, pendant cette période, en raison d'autres changements survenus au sein du Programme des A.I.I.

Au Manitoba, entre l'A.F. 1975 et l'A.F. 1980, la part des dépenses totales des A.I.I. affectée aux contributions aux bandes a augmenté d'environ 60%, passant de juste un peu moins du tiers à plus de la moitié de ces dépenses. Pendant ce temps, le nombre d'emplois au sein des bandes a augmenté d'environ 55%, passant de 450 à 700. Il est intéressant de constater que presque la moitié de cette augmentation se situait au niveau des conseils de district ou des conseils tribaux. Pendant la même période, le nombre d'années-personnes du MAINC a baissé d'environ 7%, passant de 738 à 688 personnes, pendant que la part des dépenses totales correspondant au MAINC diminuait de plus de 30%, passant de 39 à 27% des dépenses totales des A.I.I. L'analyse des années-personnes du MAINC, par activité, a montré cependant que des changements relativement importants étaient survenus pendant la période visée par l'étude. Par exemple, l'activité de l'administration des programmes a connu des augmentations pendant cette période en raison surtout des efforts déployés pour améliorer les services financiers et les capacités financières et faire face à la complexité croissante de l'administration des affaires gouvernementales. Des augmentations se sont aussi manifestées au sein de l'activité des "réserves et fidéicommis" à cause des mesures prises pour accroître les services aux clients. Les diminutions observées dans d'autres activités se rattachaient en général au transfert des services et des responsabilités. En mettant à part les changements survenus dans l'administration des programmes et dans l'activité des réserves et fidéicommis, on constate qu'environ 250 nouveaux emplois ont été créés dans les bandes du Manitoba par suite des transferts, de l'A.F. 1975 à l'A.F. 1980, alors que le nombre d'années-personnes du MAINC enregistrait une baisse d'environ 100 années-personnes; d'où un accroissement total net de 150 emplois.

PROCESSUS DU TRANSFERT DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION: ETUDE DE CAS HYPOTHETIQUE

I. INTRODUCTION

Nous exposons ci-dessous une étude de cas hypothétique mais réaliste d'un scénario de transfert, ainsi que les coûts connexes, afin de démontrer le caractère complexe et graduel du processus du transfert. Nous avons conservé une valeur constante à un certain nombre d'éléments afin de donner une idée plus claire du processus; notamment:

- Tous les coûts sont donnés en dollars de l'A.F. 1980.
- Les inscriptions, par niveau scolaire, demeurent constantes. Les seuls ajouts sont dus à des augmentations dans le nombre de niveaux scolaires desservis.

Tous les coûts sont représentatifs des écoles actuelles. Les changements dans la teneur des programmes et la configuration du transfert sont eux aussi représentatifs des faits caractéristiques observés sur place. Les augmentations de coût, après le transfert, se fondent sur des hypothèses modérées et correspondant aux faits constatés dans les études réelles de cas effectuées et examinées au cours de notre enquête. La présente étude a été revue par M. Paul Bisson, directeur de l'Education à l'administration centrale, afin de s'assurer du caractère valable, réaliste et représentatif du scénario et des coûts indiqués.

II. SCENARIO

L'étude de cas commence en 1967 et porte sur l'examen d'une école fédérale de 200 unités-élèves - réparties de la maternelle au secondaire - dont le coût total de 400 000 $ (2 000 $ par unité-élève), en dollars de 1979-1980, comprend l'entretien des installations. Le tableau 1 résume le scénario du transfert:

- En 1968, le MAINC transfère à la bande concernée le transport quotidien des élèves (60 000 $). La bande reçoit en plus de cette somme un montant supplémentaire de 5% ou 3 000 $ pour la défrayer de ses frais généraux. Les chiffres ne tiennent pas compte du fait que les nouveaux autobus utilisés par la bande sont financés à l'aide d'un prêt et d'une subvention de développement économique du MAINC.

- En 1969, la bande reçoit 2 000 $ pour financer son comité d'éducation, formé afin de promouvoir le concept de "la direction de l'éducation indienne par les Indiens".

- En 1971, elle se voit autorisée les fonds nécessaires à l'engagement d'un coordonnateur foyers-écoles - 12 000 $ (nouveau service) - qui doit travailler de concert avec les parents et les élèves afin de favoriser une plus grande scolarisation et une plus grande participation de la collectivité. Afin d'appuyer le comité d'éducation, et la bande, on verse en outre à cette dernière un montant de 6 000 $ pour lui permettre d'engager un commis à mi-temps.

- En 1972, le comité d'éducation de la bande prend en main l'administration du programme préscolaire, qui est élargi pour inclure les enfants de 4 ans (5 unités-élèves d'ajoutées). La bande reçoit à cet effet un montant total de 21 000 $ - soit 2 000 $ par unité-élève - plus 5% de ce montant (1 000 $) pour couvrir les frais généraux. Ce chiffre ne comprend pas le coût du matériel d'enseignement de la maternelle des 4 et 5 ans ni les nouveaux meubles du local de la maternelle des 4 ans, et suppose que l'école fédérale actuelle n'exige aucun ajout, sur le plan matériel.

- En 1973, la responsabilité administrative des fournitures d'enseignement - d'un montant de 4 000 $ - est transférée au comité d'éducation sans aucun accroissement de coût.

- En 1974, l'entretien de l'école est transférée à la bande (45 000 $). Le transfert comporte un montant supplémentaire de 5 000 $ afin de permettre l'apport de certaines améliorations à l'école en vue du maintien de sa valeur d'actif. Le MAINC reconnaît la nécessité de ces améliorations. Au cours des dernières années, en effet, en raison de restrictions budgétaires, le Ministère avait laissé l'école se détériorer plus qu'il n'était souhaitable. Ce dernier fournit également 6 000 $ supplémentaires pour payer les frais généraux et transformer le poste de commis à mi-temps en un poste à plein temps.

- En 1974, le comité scolaire demande un montant de 44 000 $ - soit 2 200 $ par unité-élève - afin d'établir un programme de redressement destiné à récupérer 20 élèves indiens qui ont quitté le système scolaire secondaire provincial. La bande est de plus en plus insatisfaite des services qu'elle reçoit de l'école secondaire avoisinante. Les 44 000 $ en question ne comprennent pas le coût du matériel d'enseignement ni des meubles destinés à ces 20 élèves. Il suppose en outre qu'aucun espace d'enseignement supplémentaire n'est nécessaire, et ne comprend pas les frais de scolarité provinciaux semestriels déjà payés en 1976 pour ces 20 élèves.

- En 1978, la bande établit sa propre commission scolaire et l'école fédérale devient une école de bande. La bande se voit alors octroyer un budget d'administration de 40 000 $ pour financer trois postes à temps partiel (un de principal d'école, un d'agent des finances et un de secrétaire) et payer le coût des autres éléments administratifs du budget. Un montant supplémentaire de 30 000 $ est aussi versé à la bande afin de lui permettre d'embaucher deux enseignants-adjoints et d'enrichir le programme scolaire portant sur la langue et la culture autochtones. Les 70 000 $ supplémentaires fournis n'englobent pas les avantages sociaux des enseignants ni les autres coûts de démarrage qui comprennent:

  - une étude d'évaluation et de faisabilité sur le transfert effectuée en 1977, d'un coût de 30 000 $,

  - des capitaux d'immobilisations d'un montant de 50 000 $ pour l'apport d'améliorations mineures à l'école avant la réalisation du transfert,

  - un montant de 100 000 $ pour l'ajout d'une autre classe destinée à réduire l'encombrement de l'école, et

  - le coût du nouveau matériel d'enseignement autochtone.

III. CONCLUSIONS

Le scénario ci-dessus fait ressortir un certain nombre d'aspects du processus du transfert et des coûts connexes, et notamment:

- la difficulté de retrouver les coûts,

- l'accroissement progressif qui caractérise le transfert,

- le fait que le transfert (c.-à-d., les initiatives des bandes) entraîne l'expansion des services,

- le caractère judicieux de chaque étape du processus (l'étude de cas ne cite, par exemple, aucune extravagance),

- les augmentations annuelles (réelles) des coûts sont modérées (par exemple, jusqu'en 1976, moins 1 à 3%),

- les services ajoutés sont tous des "éléments positifs" (par exemple, qui refuserait l'établissement d'un comité scolaire, compte tenu du faible montant exigé?),

TABLEAU 1

SCENARIO DE TRANSFERT HYPOTHETIQUE EN MATIERE D'EDUCATION MONTRANT
LES COUTS LIES AU TRANSFERT AU FIL DES ANNEES (SELON UNE VALEUR CONSTANTE DU DOLLAR)

	Année financière	Coût avant le transfert	Coût après le transfert (contribution versée à la bande)	Coût différentiel	COUTS GLOBAUX (y compris les installations scolaires)	Augmentation en pourcentage des coûts globaux de fonctionnement		Observations sur les coûts d'immobilisations de démarrage
						Augmentation par rapport au coût de base	Augmentation cumulative depuis 1967	
. Ecole fédérale dont les classes vont de la maternelle des 5 ans au secondaire 1 (200 unités-élèves)	1967	(400 000$)	ø$		400 000$	0%	0%	
. Transport des élèves	1968	60 000	63 000	3 000 Frais généraux de la bande	403 000	1%	1%	Ne comprend pas le financement des autobus par le MAINC (probablement grâce à un prêt/une subvention du Fonds d'expansion économique des Indiens).
. Comité d'éducation	1969	ø	2 000	2 000 Nouveau service	405 000	1%	2%	
. Coordonnateur foyers-école ajouté et transféré; commis à temps partiel approuvé	1971	ø	18 000	18 000 Nouveau service et frais généraux de la bande	423 000	5%	6%	
. Maternelle des 4 ans ajoutée; maternelle des 4 et 5 ans transférée (5 unités-élèves d'ajoutées)	1972	10 000	21 000 (M4 et M5)	11 000 Expansion des services et frais généraux de la bande	434 000	3%	9%	. Ne comprend pas le nouveau matériel d'enseignement ni les nouveaux meubles.
. Matériel d'enseignement transféré	1973	4 000	4 000	0 Aucun changement	434 000	0%	9%	
. Entretien de l'école transféré; le commis à temps partiel devient un commis à plein temps	1974	40 000	51 000	11 000 Expansion des services et frais généraux de la bande	445 000	3%	11%	. La bande assure l'apport d'améliorations à l'école; le MAINC approuve les améliorations jugées nécessaires.
. La bande ajoute un programme de redressement à l'intention des élèves qui ont quitté l'école secondaire provinciale (20 unités-élèves d'ajoutées)	1976	0	44 000	44 000 Nouveau service	489 000	11%	22%	. Ne comprend pas le matériel d'enseignement ni les meubles.
								. Ne comprend pas l'étude d'évaluation et de faisabilité de 30 000 $ effectuée en 1977.
. L'école fédérale devient une école de bande	1978	286 000	356 000					. Ne comprend pas les avantages sociaux des enseignants; suppose le transfert des avantages sociaux des enseignants de l'école fédérale.
. Création de la commission scolaire, en 1978				40 000 Administration de l'école de bande	529 000	10%	32%	. Ne comprend pas les capitaux d'immobilisations pour l'apport d'améliorations mineures aux installations scolaires - 50 000 $; ajout d'une autre classe - 100 000 $.
. Enrichissement du programme (ajout d'enseignants-adjoints; enrichissement du programme portant sur la langue et la culture autochtones)				30 000 Enrichissement du programme	559 000	8%	40%	. Ne comprend pas le matériel d'enseignement autochtone.

- la difficulté de distinguer les diverses catégories de coûts supplémentaires (c.-à-d., de voir s'il s'agit d'un coût lié au transfert ou de quelque chose d'autre).

L'effet cumulatif des coûts du processus du transfert est cependant important - l'accroissement des coûts est de 40%. En excluant le programme de redressement, l'augmentation des coûts s'élève encore à près de 30%. Les coûts hypothétiques proposés ici sont modérés. Ils excluent aussi tous les coûts de démarrage et d'immobilisation ainsi que les répercussions des dépenses d'immobilisations au plan du fonctionnement. Cette étude de cas hypothétique ne tient pas compte non plus de l'apport du personnel du MAINC participant au processus du transfert au fil des années, que la plupart des gestionnaires estiment à 10% des coûts différentiels du transfert.

IV. EPILOGUE

Les principales raisons qui expliquent les coûts plus élevés du transfert peuvent être réparties comme suit:

- décentralisation de la prestation des services,
- direction au niveau local, et
- perfectionnement du personnel indien.

Comme l'illustre cette étude de cas hypothétique, le transfert est un processus permanent de changement.

Evénements à venir... en 1982. La bande retire ses élèves de l'école secondaire provinciale voisine et demande l'agrandissement de l'école de la bande pour y intégrer les classes allant du secondaire 2 au secondaire 5. Cette mesure exigera l'agrandissement de l'école et entraînera peut-être un double emploi au plan des immobilisations, du fait de l'entente conjointe de 1,3 million de dollars conclue par le MAINC en 1969 avec la province concernée pour financer l'école secondaire provinciale située près de la réserve.

ANNEXE IV

HYPOTHESES SUR LES COUTS DES ACTIVITES D'ADMINISTRATION

DES BANDES LIES AU TRANSFERT

	AUGMENTATION REELLE DE L'A.F. 1975 A L'A.F. 1980	TOTAL AU COURS DE L'A.F. 1980
Administration et soutien des activités - compris dans une proportion de 50%	2 922$*	4 156$*
Financement de base - non compris	-	-
Frais généraux - compris	5 483	15 307
Formation des bandes - comprise	2 364	2 364
Méthode de travail (bandes) - non comprise	-	-
Consultations - comprises	1 512	2 175
Planification - comprise dans une proportion de 50%	2 755	2 881
Elaboration de la politique du Programme - non-comprise	-	-
	15 036$	26 883$

* Coûts établis en consultation avec le personnel chargé du soutien des bandes et de la formation des bandes de l'administration centrale.

CALCUL DU COEFFICIENT D'INFLATION

FONDE SUR L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

- On a jugé que l'indice des prix à la consommation (I.P.C.) d'octobre de l'année financière était l'élément le mieux approprié pour effectuer les rajustements, d'une année à l'autre, selon une valeur constante du dollar. Par exemple, l'I.P.C. d'octobre 1974 est le plus représentatif des dépenses engagées au cours de l'année financière 1974-1975 (A.F. 1975). Cette approche suppose évidemment le déroulement régulier des dépenses - la moitié des dépenses de l'année financière allant jusqu'à octobre, l'autre moitié venant après.

- Les dépenses des A.I.I. avant l'A.F. 1980 ont été rajustées en fonction de l'inflation, selon la valeur du dollar de l'A.F. 1980, à l'aide de la méthode suivante:

$$\frac{\text{Octobre 1979}}{\text{Dépenses d'octobre de l'année précédente}} = \text{Coefficient d'inflation approprié}$$

Par exemple, en rajustant les dépenses de l'A.F. 1975 selon la valeur du dollar de l'A.F. 1980

$$\frac{\text{I.P.C. d'octobre 1979: } 195,9}{\text{I.P.C. d'octobre 1975: } 129,1} = 1,5174$$

Multiplier le montant des dépenses de l'A.F. 1975 par le coefficient d'inflation (1,5174), pour obtenir le montant des dépenses en dollars de l'A.F. 1980.

- Données rétrospectives sur l'I.P.C. du mois d'octobre:

1971	101.1
1972	106.4
1973	115.7
1974	129.1
1975	142.8
1976	151.7
1977	165.0
1978	179.3
1979	195.9
1980	217.3

ANNEXE VI

FEUILLE DES COUTS DE TRANSFERT DE L'AF 1981 A L'AF 1990

Données supposées
- Niveaux de services et de besoins de l'AF 1990
- Population de l'AF 1980
- Dollars constants de l'AF 1990

	RYTHME DE TRANSFERT	% DES DEPENSES TOTALES D'EXPLOITATION DES AII ADMINISTRE PAR LES BANDES	COUTS DE TRANSFERT D'EXPLOITATION EN MILLIONS DE $		% DES DEPENSES TOTALES EN IMMOBILISATIONS DES AII ADMINISTRE PAR LES BANDES	COUTS DE TRANSFERT D'IMMOBILISATIONS EN MILLIONS DE $		% DES DEPENSES TOTALES DES AII ADMINISTRE PAR LES BANDES	COUTS TOTAUX DE TRANSFERT EN MILLIONS DE $	
			MINIMUM	MAXIMUM		MINIMUM	MAXIMUM		MINIMUM	MAXIMUM
1981		36%	59 $	76 $	67 $	4.3 $	8.6 $	42%	63 $	85 $
1982	MINIMUM	38	63	80	70	4.5	9.0	45	67	89
	MAXIMUM	45	74	95	75	4.8	9.6	50	79	105
1983	MINIMUM	40	66	84	70	4.5	9.0	48	71	93
	MAXIMUM	50	83	105	75	4.8	9.6	55	88	115
1984	MINIMUM	45	74	95	70	4.5	9.0	50	79	103
	MAXIMUM	50	83	105	80	5.1	10.2	55	88	115
1985	MINIMUM	45	74	95	75	4.8	9.6	53	80	104
	MAXIMUM	55	91	116	80	5.1	10.2	60	96	126
1987	MINIMUM	50	83	105	80	5.1	10.2	55	88	115
	MAXIMUM	60	99	126	90	5.8	11.5	65	105	138
1990	MINIMUM	55	91	116	80	5.1	10.2	60	96	126
	MAXIMUM	75%	124 $	158 $	90%	5.8 $	11.5 $	80%	130 $	170 $

ANNEXE VI

1. Échelle des coûts de transfert de l'AF 1981 à l'AF 1990

   Données supposées
   - Niveaux de services et de besoins de l'AF 1990
   - Population de l'AF 1980
   - Dollars constants de l'AF 1990

2. Rythme de transfert
3. % des dépenses totales d'exploitation des AII administré par les bandes
4. Coûts de transfert d'exploitation en millions de $
5. % des dépenses totales en immobilisations des AII administré par les bandes
6. Coûts de transfert d'immobilisations en millions de $
7. % des dépenses totales des AII administré par les bandes
8. Coûts totaux de transfert en millions de $
9. Minimum

   Maximum

ANNEXE VII

PREVISIONS SUR LES AUGMENTATIONS ANNUELLES DU COUT DU TRANSFERT EN MATIERE D'EDUCATION JUSQU'A L'AF 1990

En 1980 les contributions des bandes représentaient 25%, soit 56.4 millions de dollars, des dépenses totales en matière d'éducation. Nous estimons que les coûts de ces transferts se chiffrent entre 11 et 17 millions de dollars. Cette somme ne tient pas compte des coûts des écoles et des autres frais d'immobilisation et d'acquisition associés aux transferts. Vu cette estimation des coûts du transfert en matière d'éducation et notre évaluation du rythme futur du transfert, nous prévoyons les augmentations annuelles suivantes des coûts du transfert en matière d'éducation jusqu'à l'AF 1990 comme suit. Les prévisions sont basées sur les données suivantes:

- niveaux de services et de besoins de l'AF 1980
- nombre d'étudiants et de personnes desservies durant l'AF 1980
- dollars de l'AF 1980

		Contributions des bandes en proportion des dépenses totales en matière d'éducation	Augmentations annuelless des coûts du transfert en dollars de l'AF 1980
AF 1980		25%	11 $ à 17 $ M1
AF 1981		28%	12 $ à 19 $ M1
AF 1982	Minimum	30%	13 $ à 20 $ M1
	Maximum	35%	15 $ à 24 $ M1
AF 1983	Minimum	35%	15 $ à 24 $ M1
	Maximum	40%	18 $ à 27 $ M1
AF 1984	Minimum	35%	15 $ à 24 $ M1
	Maximum	45%	20 $ à 31 $ M1
AF 1985	Minimum	45%	20 $ à 31 $ M1
	Maximum	50%	22 $ à 34 $ M1
AF 1987	Minimum	45%	20 $ à 31 $ M1
	Maximum	60%	26 $ à 41 $ M1
AF 1990	Minimum	50%	22 $ à 34 $ M1
	Maximum	75%	33 $ à 51 $ M1

ANNEXE VIII

PREVISIONS SUR LES AUGMENTATIONS ANNUELLES DU COUT DU TRANSFERT EN MATIERE D'ASSISTANCE SOCIALE JUSQU'A L'A.F. 1990

Pour l'A.F. 1980, les contributions versées aux bandes représentent 57% ou 70,3 millions de dollars des dépenses totales de la sous-activité de l'assistance sociale (transfert des revenus). Cependant, on a tenu compte d'un montant additionnel de 3 à 4 millions de dollars de coûts directs et de frais généraux d'assistance sociale dans la sous-activité des frais généraux des bandes de l'activité principale de l'administration des bandes. Nous estimons que le coût des transferts d'assistance sociale, au cours de l'A.F. 1980, est passé de 17 à 25 millions de dollars.

Etant donné cette estimation et les transferts prévus pour l'avenir, nous nous attendons à ce que les augmentations des coûts d'assistance sociale d'ici la fin de la décennie soient les suivantes: (Cette prévision suppose:

- les mêmes niveaux de services et de besoins qu'au cours de l'A.F. 1980,
- la même population desservie qu'au cours de l'A.F. 1980,
- la valeur du dollars de l'A.F. 1980).

		Portion des dépenses totales d'assistance sociale correspondant aux contributions versées aux bandes	Augmentations annuelles des coûts du transfert, en dollars de l'AF 1980 (en millions de dollars)
A.F. 1980		57%	17 $ à 25 $ M1
A.F. 1981		58%	17 $ à 25 $ M1
A.F. 1982	Hypothèse faible	60%	18 $ à 26 $ M1
	Hypothèse forte	65%	20 $ à 29 $ M1
A.F. 1983	Hypothèse faible	62%	19 $ à 27 $ M1
	Hypothèse forte	70%	21 $ à 31 $ M1
A.F. 1984	Hypothèse faible	65%	20 $ à 29 $ M1
	Hypothèse forte	70%	23 $ à 33 $ M1

A.F. 1985	Hypothèse faible	68%	20 $ à 30 $ M1
	Hypothèse forte	75%	23 $ à 33 $ M1
A.F. 1987	Hypothèse faible	70%	21 $ à 31 $ M1
	Hypothèse forte	80%	24 $ à 35 $ M1
A.F. 1990	Hypothèse faible	70%	21 $ à 31 $ M1
	Hypothèse forte	80%	24 $ à 35 $ M1

ANNEXE IX

PREVISIONS SUR L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

AU CANADA JUSQU'A L'A.F. 1990

TOUS LES ELEMENTS

A.F. 1979-1980 = 100

Hypothèse d'inflation (et probabilité)	Inflation élevée (30%)		Inflation la plus probable (60%)		Inflation faible (10%)	
	Indice	Changement en %	Indice	Changement en %	Indice	Changement en %
Année financière 1979-1980	100,0		100,0		100,0	
1980-1981 (année actuelle)	110,9	10,9	110,9	10,9	110,9	10,9
1981-1982	126,4	14,0	125,9	13,5	125,3	13,0
1982-1983	145,4	15,0	143,5	14,0	141,6	13,0
1983-1984	165,7	14,0	162,1	13,0	158,6	12,0
1984-1985	188,1	13,5	182,4	12,5	176,8	11,5
1985-1986	211,6	12,5	202,5	11,0	193,6	9,5
1986-1987	238,1	12,5	224,8	11,0	212,0	9,5
1987-1988	264,3	11,0	246,1	9,5	229,0	8,0
1988-1989	293,3	11,0	269,5	9,5	247,3	8,0
1989-1990	322,7	10,0	292,4	8,5	264,6	7,0

Ces prévisions ont été établies par Singer Associates, membre du groupe d'experts-conseils en gestion Currie, Coopers and Lybrand Ltd.

10 septembre 1981