

18 mai 2022



RCAANC ET SAC – RECHERCHE ET ANALYSE COMPARATIVE



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et une plus grande responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport présente la réponse du DPB à la demande du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de réaliser une recherche et une analyse comparative sur les budgets des dépenses du ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord (RCAANC) et du ministère des Services aux Autochtones Canada (SAC).

Analystes principaux :

Régine Cléophat

Mark Creighton

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur des politiques (évaluation des coûts) et avocat général

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	4
2. Analyse quantitative	5
2.1. RCAANC et SAC, de 2018-2019 à 2022-2023	5
2.2. AANC et Santé Canada, de 2012-2013 à 2017-2018	8
2.3. Impact de la transition	12
3. Analyse qualitative	13
3.1. RCAANC et SAC, de 2018-2019 à 2022-2023	13
3.2. AANC et Santé Canada, de 2015-2016 à 2018-2019	15
3.3. Indicateurs des résultats ministériels au fil des ans	17
4. Conclusion	17
Facteurs qualitatifs	19
Références	20
Notes	24

Résumé

Lors de sa réunion du 1^{er} février 2022, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord a demandé que le directeur parlementaire du budget (DPB) effectue une recherche et une analyse comparative sur les budgets des dépenses du ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord (RCAANC) et du ministère des Services aux Autochtones Canada (SAC). Conformément à l’alinéa 79.2(1)d) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, ce rapport présente l’analyse du DPB en réponse à cette demande pour la période allant de 2015-2016 à 2022-2023¹.

Les ressources financières affectées à l’offre de services aux Autochtones ont considérablement augmenté au cours de cette période. Une approche quantitative et qualitative utilisant des données accessibles au public a été retenue pour évaluer l’efficacité avec laquelle les organisations fournissant ces services ont employé ces ressources.

Il ressort de l’analyse réalisée que l’augmentation des dépenses n’a pas entraîné d’amélioration proportionnelle de la capacité de ces organisations à atteindre les objectifs qu’elles s’étaient fixés. Cela tient en partie à la variabilité des indicateurs de résultats ministériels. Beaucoup ont été ajoutés ou supprimés au cours de la période, ce qui a empêché de réunir les résultats en raison de retards dans la collecte des données. Certains indicateurs n’ont pas de valeurs cibles ni de dates d’achèvement. Selon l’examen qualitatif, la capacité à atteindre les objectifs fixés a diminué.

1. Introduction

Ce rapport a été produit en réponse à la demande formulée par le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, lors de sa réunion du 1^{er} février 2022, d'effectuer une recherche et une analyse comparative sur les budgets des dépenses de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et de Services aux Autochtones Canada (SAC)^{2, 3}. Le comité a précisé que le rapport devait couvrir la période allant de 2015-2016 à 2021-2022 au moins.

Au cours de cette période, il y a eu des changements importants dans la structure des ministères qui fournissent des services aux Autochtones. RCAANC et SAC ont été créés après la dissolution du ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), en 2017-2018. À sa création, SAC s'est également vu confier le volet Services de santé des Premières Nations et des Inuits du portefeuille de Santé Canada. Au cours d'un exercice précédent, soit 2015-2016, le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et la Commission canadienne des affaires polaires (AADNC-CCAP) ont été renommés AANC⁴. Les plans ministériels et les rapports sur les résultats ministériels de toutes ces organisations ont été examinés. Dans la mesure du possible, ces données ont été complétées par des données provenant de la base de données ouvertes du gouvernement du Canada. Les rapports du Bureau du vérificateur général sur ces organisations ont également été examinés^{5, 6, 7, 8, 9}.

Ce rapport présente la recherche et l'analyse comparative du DPB sur les organisations concernées pour la période allant de 2015-2016 à 2022-2023. Une approche quantitative et qualitative a été adoptée pour évaluer ces organisations. La composante quantitative se concentre sur les ressources financières et humaines que les organisations ont demandées et utilisées d'une année sur l'autre. La composante qualitative porte sur les changements et le nombre de changements apportés à la série d'indicateurs des résultats ministériels (IRM) que les organisations utilisent pour mesurer leur rendement, ainsi que sur leur capacité de préciser et de réaliser leurs objectifs pour atteindre ces IRM. Les IRM sont définis comme étant des facteurs ou des variables qui fournissent un moyen valide et fiable de mesurer ou de décrire les progrès réalisés par rapport à un résultat ministériel¹⁰. L'analyse est décomposée en deux périodes, l'une où RCAANC et SAC étaient actifs, et l'autre où les organisations qui les ont précédés étaient actives. Les comparaisons entre ces deux périodes sont également analysées.

2. Analyse quantitative

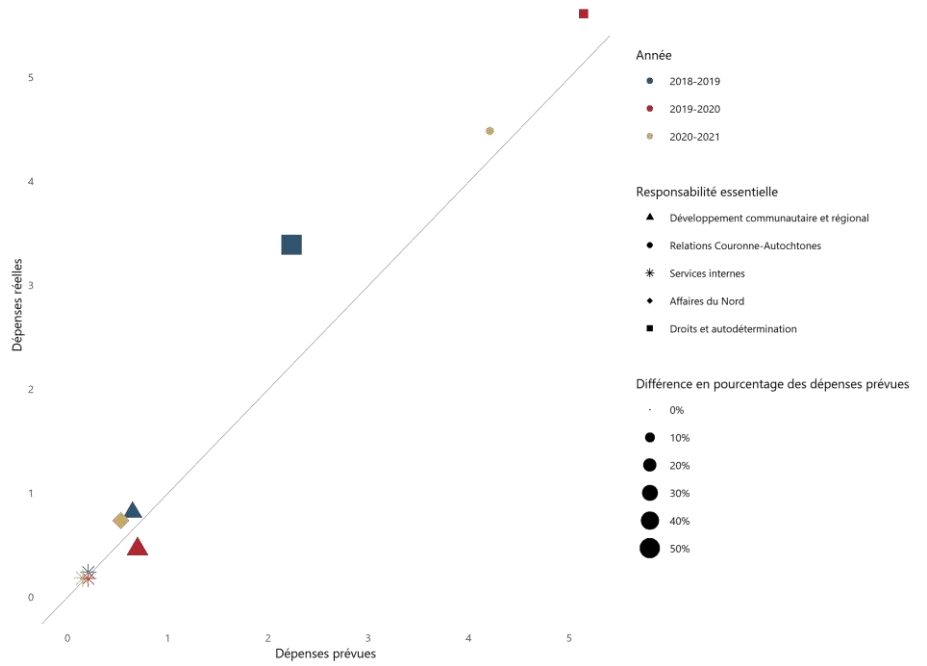
Afin d'évaluer le rendement des organisations à l'étude, nous débutons par une comparaison des dépenses réelles et des dépenses prévues au cours d'une année donnée. De façon analogue, nous comparons aussi les équivalents temps plein (ETP) réels et ceux qui sont planifiés. Pour ce faire, les dépenses et le nombre d'ETP sont regroupées par responsabilité clé du ministère pour une année donnée. Une occurrence se définit comme le fait de pouvoir observer une différence entre une dépense réalisée (un nombre réel d'ETP) et une dépense prévue (un nombre prévu d'ETP) pour une responsabilité clé au cours d'une année donnée. Nous avons calculé la différence entre le résultat réel et la prévision et nous l'exprimons en pourcentage de la prévision. Une différence positive indique que le ministère a dépensé et utilisé davantage que ce qu'il avait prévu; une différence négative signifie le contraire. Un écart inférieur ou égal à 10 % en valeur absolue signale une adéquation des résultats aux prévisions. À l'inverse, tout écart supérieur à 10 % en valeur absolue est considéré comme une différence importante entre les résultats et les prévisions. Nous avons calculé la moyenne des écarts importants en valeur absolue, ce qui exclut les écarts situés entre -10 % et 10 %. De plus, nous fournissons un graphique des dépenses prévues et réelles où les points sur la ligne indiquent généralement une adéquation des résultats aux prévisions. Les points situés au-dessus de la ligne indiquent que les résultats sont supérieurs aux prévisions et ceux situés en dessous de la ligne montrent que les résultats sont inférieurs aux prévisions. La taille des points est proportionnelle à la différence observée entre le résultat réel et la prévision. Un graphique analogue est réalisé pour l'analyse d'ETP.

Enfin, nous comparons nos constats de la période précédant la création de RCAANC et de SAC (de 2013-2014 à 2017-2018) à ceux de la période suivante (de 2018-2019 à 2020-2021). Ainsi, cela nous permet de déceler des changements ou des tendances persistantes. La disponibilité des données a permis de réaliser l'analyse quantitative à partir de l'année 2012-2013.

2.1. RCAANC et SAC, de 2018-2019 à 2022-2023

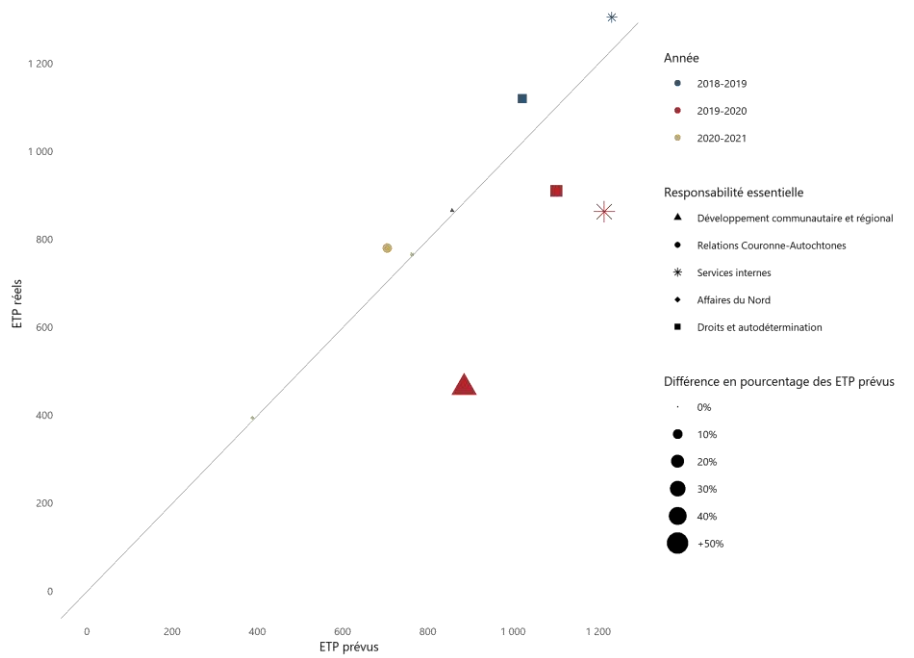
Les données de 2018-2019 à 2020-2021 ont été examinées pour ces deux ministères. RCAANC s'écarte largement de ses dépenses planifiées à sept reprises sur neuf occurrences au cours de cette période. Parmi les sept écarts importants observés, cinq sont positifs, ce qui indique qu'entre 2018-2019 et 2020-2021, le ministère a dépensé nettement plus que ce qu'il avait prévu, avec un écart moyen absolu de 28 % (264 millions de dollars). Quant aux ressources humaines, le ministère a manqué la cible quatre fois sur neuf, dont trois fois en 2019. Dans 75 % des cas, ce dernier a utilisé nettement moins de ressources humaines que planifié initialement, et il s'est écarté en moyenne de 26 % (260 ETP) en valeur absolue de ses besoins initiaux.

Figure 2.1 RCAANC – Comparaison des dépenses réelles et prévues



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
 Note : Dépenses exprimées en milliards de dollars.

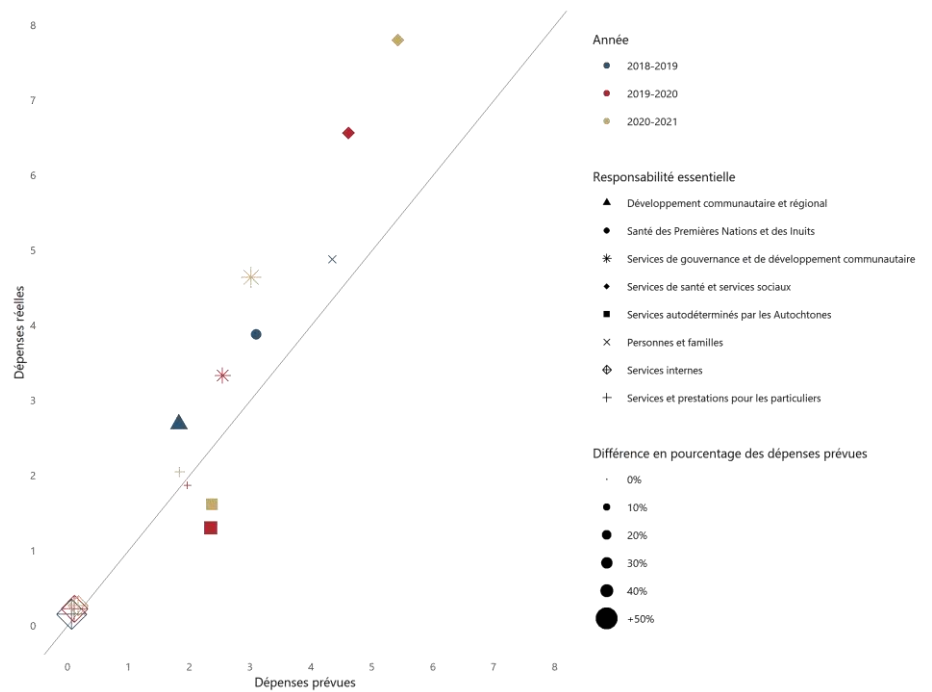
Figure 2.2 RCAANC – Comparaison entre les ETP réels et prévus



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

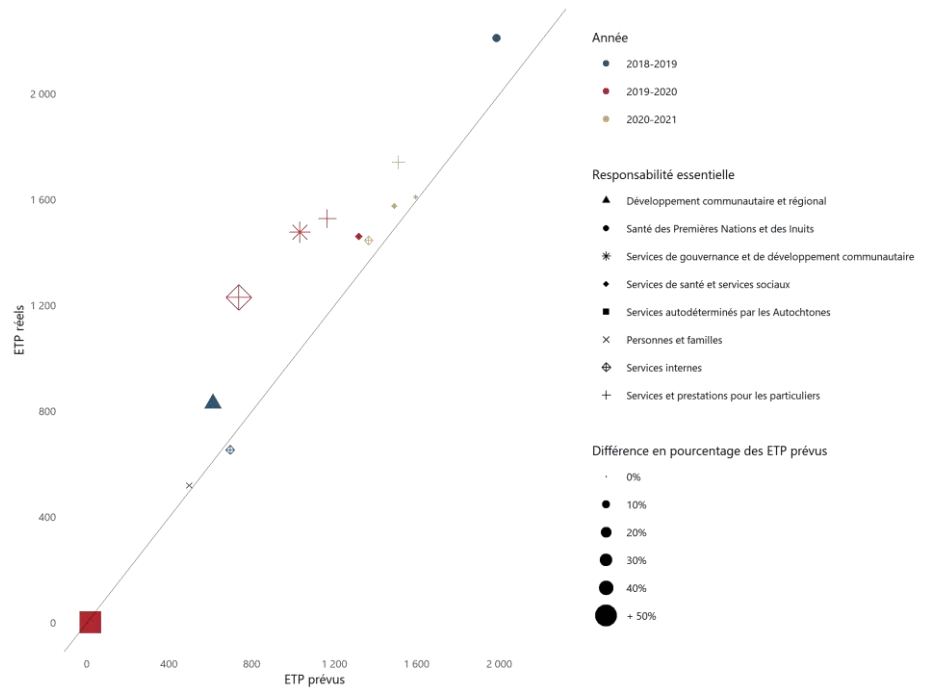
En matière de dépenses, SAC présente un portrait similaire à celui de RCAANC. Au cours de la période visée, nous observons 13 cas où les dépenses réelles divergent substantiellement des dépenses prévues sur un total de 14 occurrences. Parmi l'ensemble des écarts importants, 11 sont positifs, signalant aussi que le ministère dépense visiblement plus qu'il ne prévoit, l'écart moyen absolu étant de 48 % (863 millions de dollars). En ce qui concerne les ressources humaines, SAC manque moins ces cibles, avec huit cas de différences importantes. Parmi celles-ci, sept sont positives, ce qui montre aussi que le ministère tend à avoir besoin de ressources humaines supplémentaires par rapport à ses besoins initiaux. Néanmoins, l'écart moyen absolu se situe à 39 % (267 ETP).

Figure 2.3 SAC – Comparaison des dépenses réelles et prévues



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
 Note : Dépenses exprimées en milliards de dollars.

Figure 2.4 SAC – Comparaison entre les ETP réels et prévus



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Dans l'ensemble, l'analyse révèle que les résultats réels de RCAANC et de SAC divergent des prévisions de façon persistante d'une année à l'autre. Toutefois, notons que certains règlements de litiges ont exacerbé certains écarts importants observés.

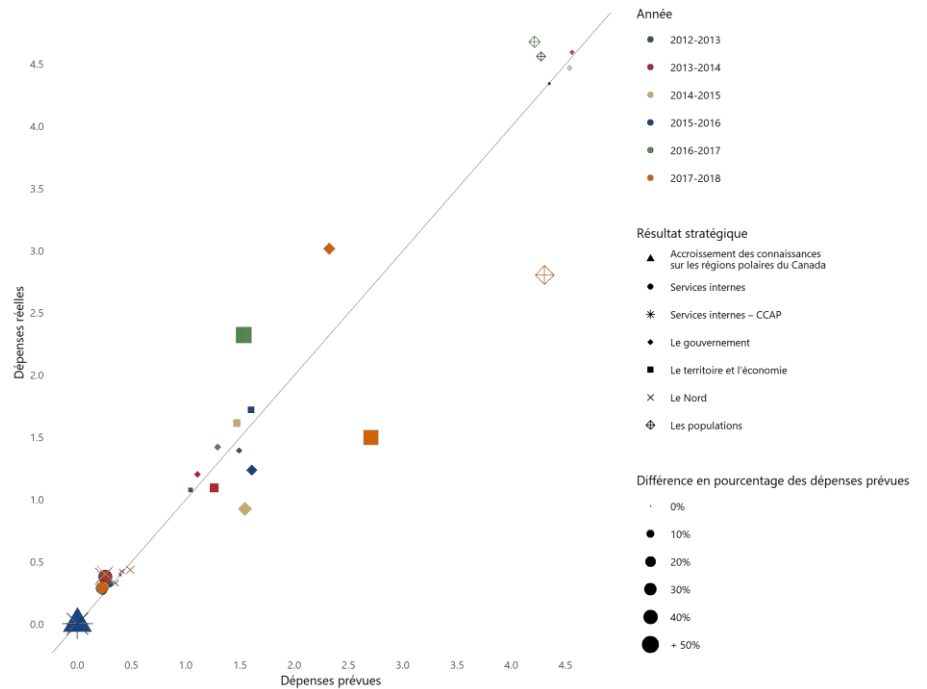
2.2. AANC et Santé Canada, de 2012-2013 à 2017-2018

Afin de nous pencher sur les prédécesseurs de SAC et de RCAANC, nous avons étudié les données de 2012-2013 à 2017-2018¹¹. Tout d'abord, nous avons examiné AANC. Le nombre d'écarts importants entre les dépenses réelles et prévues du ministère ont augmenté d'année en année en nombre et en taille. Au cours de la période visée, 16 cas de différences importantes ont été soulevés, dont 10 positives sur un total de 30 occurrences. Au fil des années, la plupart du temps, le ministère a graduellement commencé à dépenser davantage par rapport à son budget prévu. En ce qui a trait aux ressources humaines, le ministère présente 11 différences importantes entre les résultats et les prévisions, où sept d'entre elles sont positives et quatre sont négatives. Ainsi, le tiers des cas, le ministère s'est éloigné de sa planification initiale et nécessite davantage de ressources humaines que prévu.

Quant à la CCAP, partie intégrante de l'ancien AADNC-CCAP, elle ne fait guère mieux entre 2012-2013 et 2014-2015. Au cours de cette période, les

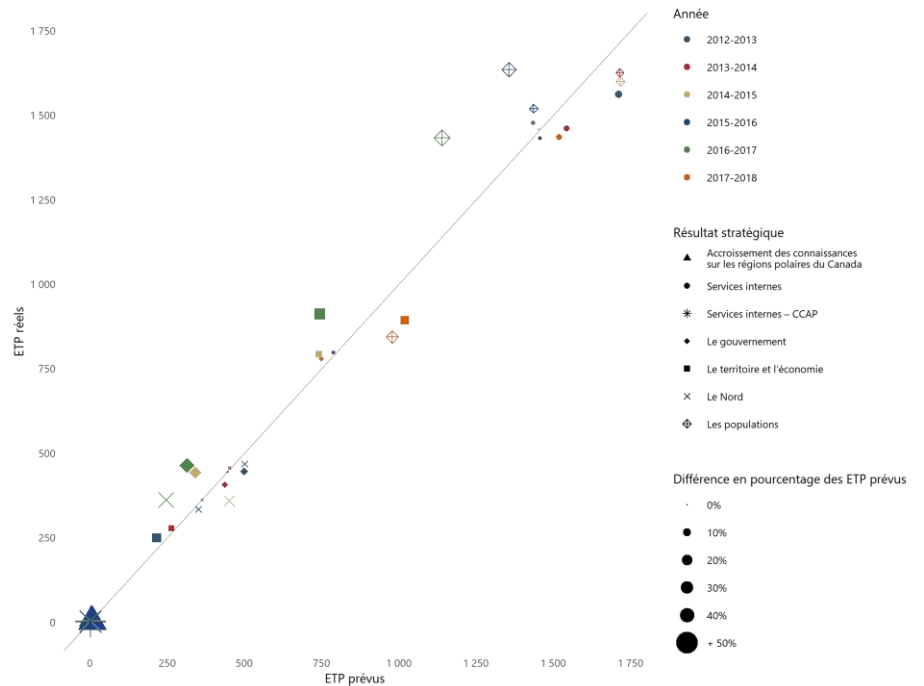
dépenses réelles en services internes ne concordent pas avec les dépenses prévues, soit trois écarts importants sur six occurrences. Nous y constatons deux cas de dépenses très inférieures aux projections. En matière d'ETP, cinq écarts positifs importants sont observés sur un total de six occurrences. Cela indique que les besoins réels de la Commission sont supérieurs à la planification initiale durant cette période. Ainsi, les organisations précédentes présentent un écart moyen absolu de 39 % (308 millions de dollars) au terme de la période visée. En matière de ressources humaines, cet écart se situe plutôt à 44 % (87 ETP).

Figure 2.5 AANC – Comparaison des dépenses réelles et prévues



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
 Note : Dépenses exprimées en milliards de dollars.

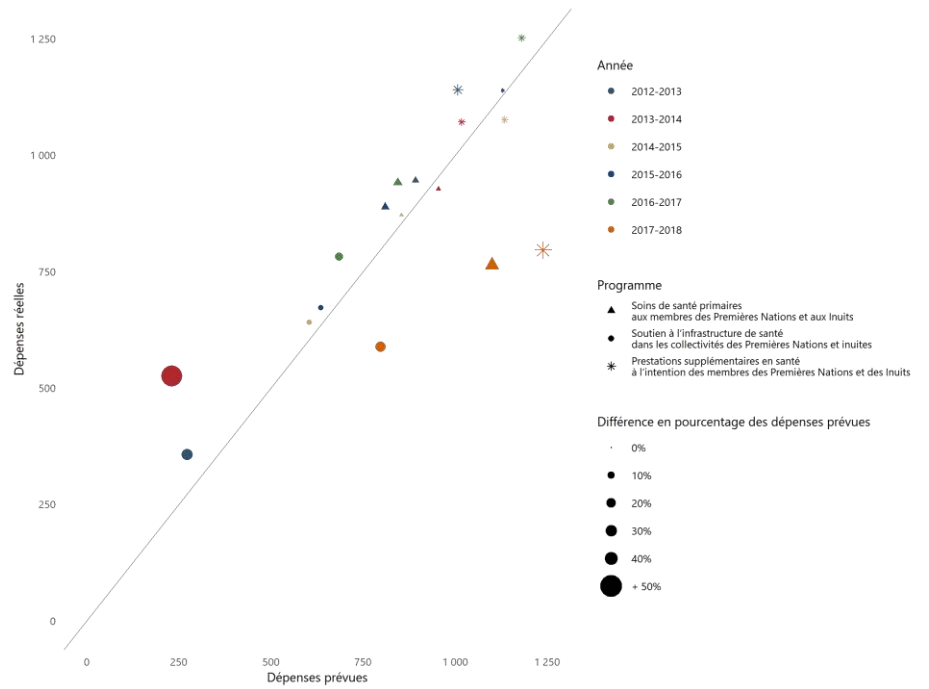
Figure 2.6 AANC – Comparaison des ETP réels et prévus



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

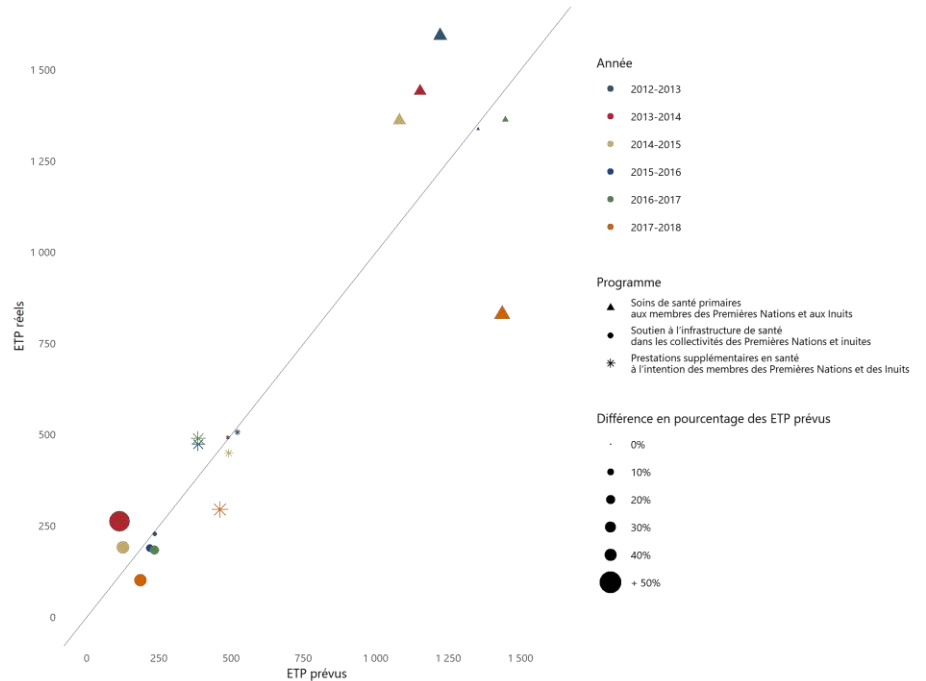
Enfin, nous avons aussi étudié les anciens programmes de Santé Canada portant sur les services et les prestations offerts aux collectivités des Premières Nations et des Inuits entre 2012-2013 et 2016-2017. Nous excluons l'année 2017-2018, car les écarts importants observés sont dus au transfert de ces programmes à SAC. Le tiers des occurrences, soit cinq sur 15, durant la période visée représentent d'importantes différences entre les dépenses réelles et prévues. Parmi celles-ci, quatre sont positives, ce qui veut dire que le ministère a dépensé plus que prévu. Dans ce cas, la moyenne absolue des écarts importants est de 39 % (141 millions de dollars). Quant aux ressources humaines, il convient de souligner que le nombre d'ETP demeure généralement inférieur aux besoins réels, tout comme pour AANC (en incluant la CCAP) et SAC (période différente pour ce dernier). Nous observons neuf cas d'écarts importants, dont sept sont positifs. Dans cette mesure, les programmes de Santé Canada affichent également un écart moyen absolu de 39 % (159 ETP).

Figure 2.7 Santé Canada – Comparaison des dépenses réelles et prévues



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.
 Note : Dépenses prévues en millions de dollars.

Figure 2.8 Santé Canada – Comparaison des ETP réels et prévus



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

2.3. Impact de la transition

Les constats aux sections 2.1 et 2.2 révèlent que les organisations qui ont précédé SAC et RCAANC présentent une inadéquation des résultats réels aux prévisions. Des écarts importants se sont graduellement installés à travers le temps, et ils semblent avoir résisté au changement structurel imposé par la création des nouveaux ministères, car ces écarts persistent à ce jour. En ce sens, nous ne pourrions pas attribuer uniquement ces différences marquées à la transition. Notre analyse comparative révèle plutôt qu'il est possible que des raisons invariantes à la structure des ministères expliquent les habitudes de dépenses supplémentaires et les besoins en ressources humaines sous-évalués. Enfin, les programmes de Santé Canada transférés à SAC ne font pas exception à ces constats. Bien que le ministère aligne généralement les dépenses réelles et planifiées jusqu'en 2016-2017, les besoins prévus en ressources humaines sont aussi chroniquement sous-estimés. Toutefois, il est important de souligner que tous les écarts observés en matière de dépenses et de ressources humaines sont conformes aux travaux des subsides et au budget. De plus, année après année, le budget de plusieurs programmes

ministériels augmente à la suite de provisions proposées par celui du gouvernement fédéral. Cela explique fréquemment la différence entre les résultats prévus et réels, tant en matière de dépenses qu'en ressources humaines.

3. Analyse qualitative

Les indicateurs des résultats ministériels (IRM) servent à évaluer les progrès d'un ministère vers ses objectifs. Ils constituent un facteur ou une variable qui fournit un moyen valide et fiable de mesurer ou de décrire les progrès réalisés par rapport à un résultat ministériel. Ces indicateurs sont très variables dans ce qu'ils mesurent¹². Un ensemble de facteurs qualitatifs a été défini et appliqué à chacun des IRM afin de les évaluer de manière uniforme¹³. Ces facteurs ont été utilisés pour déterminer les changements dans le portefeuille des IRM de chaque ministère au fil des ans, ainsi que la capacité des ministères de préciser les objectifs et d'obtenir des résultats mesurables associés aux IRM.

L'analyse qualitative a été divisée en périodes avant et après 2018-2019 afin de tenir compte de la rupture structurelle survenue après la dissolution d'AANC et la création de SAC et RCAANC, ainsi que du transfert du volet de la santé des Autochtones de Santé Canada à SAC¹⁴. Les IRM d'AADNC-CCAP ont été incorporés directement dans le portefeuille d'AANC¹⁵. Nous avons fait cela pour tenir compte du fait qu'AANC a été créé en renommant AADNC-CCAP, mais n'est pas une nouvelle organisation en soi¹⁶.

3.1. RCAANC et SAC, de 2018-2019 à 2022-2023

Le nombre d'IRM de RCAANC et de SAC suivis depuis que les deux ministères existent a nettement augmenté par rapport à celui de leurs prédécesseurs. Cela s'explique en partie par l'approche plus désagrégée qu'ils ont adoptée en matière de suivi des IRM, ainsi que par la création de nouveaux domaines de responsabilité. Les restructurations qui ont eu lieu au début de l'existence de ces organisations expliquent une part importante des changements internes observés au cours de cette période.

RCAANC a amélioré progressivement sa capacité de préciser un objectif pour ses IRM, mais sa propension à maintenir un objectif précisé auparavant a baissé de manière générale. SAC a moins été en mesure de fixer un objectif. Cela tient en partie aux IRM saisis dans la composante de ses activités intitulée « Services autodéterminés par les Autochtones », pour lesquels aucun objectif n'est généralement précisé. Une autre source de pression à la

baisse est venue des objectifs de « flux » dans son portefeuille, objectifs qui n'ont pas de cibles précises, mais qui visent plutôt un changement annuel. Même si l'on exclut ces éléments, la capacité de SAC de préciser et de maintenir des objectifs reste inférieure à celle de RCAANC. Les deux organisations précisent généralement un objectif, puis ajustent le montant et la date indiqués pour atteindre cet objectif les années suivantes.

En ce qui concerne les années où les rapports ministériels sur les résultats sont disponibles, RCAANC et SAC sont généralement constants dans leur capacité de publier des résultats relatifs à leurs IRM, mais leur capacité d'atteindre leurs objectifs est beaucoup plus variable¹⁷. Cela s'explique en partie par les changements intervenus dans leurs portefeuilles d'IRM, où les IRM introduits au cours de leurs premières années d'existence n'ont pas encore atteint une maturité suffisante pour que leurs objectifs soient atteints.

Tableau 3.1 Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada – Facteurs qualitatifs

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
IRM ajouté(s) au portefeuille	21	-	11	8	-
IRM retiré(s) du portefeuille	-	-	-13	-6	-
IRM reçu(s) d'une autre organisation	4	-	-	-	-
IRM donné(s) à une autre organisation	-	-	-5	-	-
IRM actifs	25	25	18	20	20
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement conformes à la dernière observation	18	4	11	10	7
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement incompatibles avec la dernière observation	-	17	6	9	13
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement précis	18	21	17	19	20
L'IRM a obtenu des résultats réels au cours des 5 derniers exercices	24	25	17	13	14
L'IRM a été atteint dans l'observation la plus récente	9	8	11	4	4

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Les rapports sur les résultats ministériels pour les exercices 2021-2022 et 2022-2023 n'ont pas encore été publiés au moment de la rédaction de ce document.

Tableau 3.2 Services aux Autochtones Canada – Facteurs qualitatifs

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
IRM ajouté(s) au portefeuille	28	14	6	-	8
IRM retiré(s) du portefeuille	-	-22	-1	-	-5
IRM reçu(s) d'une autre organisation	8	-	6	-	-
IRM donné(s) à une autre organisation	-	-	-	-	-
IRM actifs	36	28	39	39	42
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement conformes à la dernière observation	19	11	11	8	8
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement incompatibles avec la dernière observation	-	4	14	16	15
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement précis	19	15	25	24	23
L'IRM a obtenu des résultats réels au cours des 5 derniers exercices	29	22	32	32	30
L'IRM a été atteint dans l'observation la plus récente	5	4	9	10	6

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Les rapports sur les résultats ministériels pour les exercices 2021-2022 et 2022-2023 n'avaient pas encore été publiés au moment de la rédaction de ce document.

3.2. AANC et Santé Canada, de 2015-2016 à 2018-2019

L'ensemble des IRM d'AANC a fait l'objet de changements importants. Cela tient en grande partie aux changements structurels intervenus après l'abandon de son ancien nom (AADNC-CCAP). D'autres IRM ont été abandonnés en raison de l'expiration du programme auquel ils étaient associés cette année-là. Le nombre d'IRM suivis par Santé Canada avait augmenté. Ces IRM visaient principalement à mesurer la santé des Autochtones et des Inuits, et leur utilisation des services qui leur étaient offerts. Les IRM supprimés par Santé Canada étaient ceux qui avaient atteint leurs objectifs.

Les deux organisations ont pu préciser des objectifs pour leurs IRM. La valeur relativement faible pour AANC tient en partie au nombre d'objectifs de « flux » que ce ministère avait dans son portefeuille. Il y avait de la part de ces organisations une tendance constante à repousser la date de réalisation de leurs objectifs après l'établissement des IRM.

AANC et Santé Canada ont pu publier des résultats pour leurs IRM. Les IRM auxquels aucun résultat réel n'était associé sont ceux qui ont été ajoutés tardivement dans la période qui nous intéresse et qui n'ont donc pas eu le

temps de mûrir et de produire des résultats mesurables. Les deux organisations ont démontré leur capacité d'atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés.

Tableau 3.3 Affaires autochtones et du Nord Canada – Facteurs qualitatifs

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
IRM ajouté(s) au portefeuille	4	8	3	-
IRM retiré(s) du portefeuille	-	-9	-4	-20
IRM reçu(s) d'une autre organisation	-	-	-	-
IRM donné(s) à une autre organisation	-	-	-	-7
IRM actifs	29	28	27	-
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement conformes à la dernière observation	22	8	5	-
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement incompatibles avec la dernière observation	-	11	14	-
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement précis	22	19	19	-
L'IRM a obtenu des résultats réels au cours des 5 derniers exercices	24	26	27	-
L'IRM a été atteint dans l'observation la plus récente	13	14	12	-

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Tableau 3.4 Santé Canada – Facteurs qualitatifs

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
IRM ajouté(s) au portefeuille	-	7	-	-
IRM retiré(s) du portefeuille	-	-2	-	-4
IRM reçu(s) d'une autre organisation	-	-	-	-
IRM donné(s) à une autre organisation	-	-	-	-5
IRM actifs	4	9	9	-
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement conformes à la dernière observation	4	7	2	-
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement incompatibles avec la dernière observation	-	2	7	-
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement précis	4	9	9	-
L'IRM a obtenu des résultats réels au cours des 5 derniers exercices	4	8	8	-
L'IRM a été atteint dans l'observation la plus récente	3	5	5	-

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

3.3. Indicateurs des résultats ministériels au fil des ans

Le nombre d'IRM utilisés pour mesurer les progrès par rapport à AANC et à Santé Canada a augmenté de manière générale à RCAANC et à SAC. Nous constatons également une augmentation importante du nombre de modifications apportées à l'ensemble des IRM d'une année à l'autre. Ces changements s'expliquent principalement par les restructurations que RCAANC et SAC ont entreprises au cours de leurs premières années d'existence, ainsi que par l'élargissement de leurs portefeuilles.

RCAANC a pu maintenir ou améliorer sa capacité de préciser une valeur cible et une date d'achèvement par rapport aux organisations précédentes, alors que la capacité de SAC à cet égard a sensiblement diminué. Bien que le volet « Services autodéterminés par les Autochtones » de son portefeuille explique en partie cette baisse, même après en avoir tenu compte, l'organisation obtient encore de moins bons résultats quant à sa capacité à préciser un objectif que les organisations qui l'ont précédées. Toutes les organisations examinées ont obtenu de mauvais résultats en ce qui concerne leur capacité de maintenir de façon constante un objectif et une date pour l'atteindre, avec une tendance générale à repousser d'un an la date d'achèvement dans le plan ministériel de chaque année.

Lorsqu'on examine uniquement les années pour lesquelles des rapports sur les résultats ministériels sont disponibles, RCAANC et SAC ont obtenu des résultats semblables à ceux d'AANC et de Santé Canada en ce qui concerne la publication des résultats de leurs IRM. En comparaison d'AANC et de Santé Canada, on constate une baisse générale du nombre d'objectifs atteints par RCAANC et SAC, alors qu'ils avaient eux-mêmes fixé ces objectifs. Les différences observées entre RCAANC et SAC par rapport à AANC et Santé Canada peuvent être dues au fait que les IRM des portefeuilles de RCAANC et de SAC n'ont pas eu suffisamment de temps pour mûrir et produire des résultats, puis pour atteindre les objectifs que les deux ministères se sont fixés.

4. Conclusion

Ce rapport avait comme objectif de réaliser une recherche et une analyse comparative sur les budgets des dépenses des ministères RCAANC et SAC. Pour ce faire, nous avons utilisé une approche quantitative et qualitative afin d'analyser les données provenant de ces ministères, y compris des organisations qui les ont précédés pour la période de 2015-2016 à 2022-2023, ou dès 2012-2013 lorsque les données le permettaient. En raison de la création de RCAANC et de SAC, l'analyse a aussi été réalisée en deux

périodes, soit de 2015-2016 (ou 2012-2013) à 2017-2018 et de 2018-2019 à 2022-2023, dans le but de comparer nos résultats avant et après le changement.

L'approche quantitative consistait à comparer les données de dépenses et de ressources humaines réelles à celles qui étaient prévues au cours d'une même année. D'importantes différences entre les résultats réels et les prévisions existent au sein de RCAANC et de SAC, année après année. De même, les organisations précédentes présentent le même portrait. La présence considérable et accrue d'écart importants positifs au fil des années montrent que les ministères ont généralement dépensé plus que ce qu'ils avaient prévu et qu'ils ont généralement eu besoin de plus de ressources humaines que prévu, et ce, avant et après la création des deux ministères à l'étude. Toutefois, nous soulignons de nouveau que les écarts soulevés en matière de dépenses et de ressources humaines sont conformes aux travaux des subsides et au budget. En effet, plusieurs programmes ministériels voient leur budget augmenter à la suite de provisions proposées par celui du gouvernement fédéral, ceci expliquant fréquemment la différence entre les résultats prévus et réels, en matière de dépenses comme de ressources humaines.

L'approche qualitative cherchait à appliquer un ensemble de facteurs que nous avons définis aux indicateurs de rendement ministériels afin de pouvoir les évaluer. Notre analyse a déterminé que le nombre d'indicateurs de rendement a augmenté après la création de SAC et de RCAANC. Par ailleurs, ce dernier s'est avéré être plus en mesure de fixer un objectif et une date d'échéance que ses prédécesseurs et SAC. Cependant, tous, y compris les organisations défunctes, affichent une performance faible pour ce qui est de spécifier et de maintenir un objectif donné. Enfin, lorsque les données le permettent, un déclin s'observe au sein des ministères dans leur capacité d'obtenir des résultats mesurables pour les objectifs qu'ils se sont fixés.

Facteurs qualitatifs

Tableau A-1 : Facteurs qualitatifs des indicateurs de résultats ministériels (IRM)

	Description
IRM actif	Cet indicateur permet de savoir si un IRM était présent dans le plan ministériel ou le rapport sur les résultats de l'organisation pour une année donnée.
IRM ajouté(s) au portefeuille	Cet indicateur permet de savoir si un IRM était nouveau pendant l'année en question.
IRM retiré(s) du portefeuille	Cet indicateur permet de savoir si un IRM qui était présent l'année précédente est absent de l'ensemble des IRM de l'année courante.
IRM reçu(s) d'une autre organisation	Cet indicateur permet de savoir si l'organisation a reçu des IRM qui se trouvaient dans le portefeuille d'une autre organisation au cours des années précédentes.
IRM donné(s) à une autre organisation	Cet indicateur permet de savoir si l'organisation a transféré des IRM qui étaient dans son portefeuille au cours des années précédentes.
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement précis	Cet indicateur permet de savoir si une organisation a précisé à la fois une valeur cible et une date de réalisation pour un indicateur donné.
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement conformes à la dernière observation	Cet indicateur permet de vérifier si la valeur cible et la date de réalisation étaient conformes à ce qui avait été précisé l'année précédente. Les années au cours desquelles un objectif et une date d'achèvement ont été précisés pour la première fois sont considérées comme étant compatibles du point de vue de ce facteur.
L'IRM a un objectif et une date d'achèvement incompatibles avec la dernière observation	Cet indicateur permet de savoir si la valeur cible et la date de réalisation étaient incompatibles avec ce qui avait été précisé l'année précédente.
L'IRM a obtenu des résultats réels au cours des 5 derniers exercices	Cet indicateur permet de savoir si l'organisation a publié des résultats réels pour l'indicateur donné au cours des cinq derniers exercices. La durée de cinq ans a été choisie pour tenir compte du décalage existant au moment de la rédaction du présent document entre le plan ministériel le plus récent (2022-2023) et le rapport sur les résultats ministériels le plus récent (2020-2021), tant pour RCAANC que pour SAC.
L'IRM a été atteint dans l'observation la plus récente	Cet indicateur permet de vérifier si l'organisation a réussi à atteindre son objectif déclaré dans le dernier résultat réel observé.

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Références

- Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, alinéa 79.2(1)d).
<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-1/TexteCompleet.html>.
- Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, 44^e législature, 1^{re} session, procès-verbal, réunion 2, point 3 des travaux du Comité. Consulté le 7 avril 2022, Nos communes, <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/INAN/reunion-2/proces-verbal>.
- Données sur les dépenses ministérielles par article courant 3. Consulté le 5 avril 2022, InfoBase du GC, [InfoBase du GC – Outil de création de rapports \(canada.ca\)](#).
- Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport 11 – Ressources en santé pour les collectivités autochtones — Services aux Autochtones Canada. Consulté le 19 avril 2022, Bureau du vérificateur général du Canada, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202105_02_f_43840.html.
- Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport 3 – Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada. Consulté le 19 avril 2022, Bureau du vérificateur général du Canada, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202102_03_f_43749.html.
- Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport 5 – Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones Canada. Consulté le 19 avril 2022, Bureau du vérificateur général du Canada, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201805_05_f_43037.html.
- Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport 4 – Les programmes de santé buccodentaire pour les Premières Nations et les Inuit – Santé Canada. Consulté le 19 avril 2022, Bureau du vérificateur général du Canada, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201711_04_f_42669.html.
- Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport 6 – Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada. Consulté le 19 avril 2022, Bureau du vérificateur général du Canada, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_06_f_41835.html.
- Services aux Autochtones Canada. Plan ministériel 2022-2023. Consulté le 13 avril 2022, Services aux Autochtones Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/sac-isc/R1-105-2022-fra.pdf.

- Services aux Autochtones Canada. Plan ministériel 2021-2022. Consulté le 13 avril 2022, Services aux Autochtones Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/sac-isc/R1-105-2021-fra.pdf.
- Services aux Autochtones Canada. Plan ministériel 2020-2021. Consulté le 13 avril 2022, Services aux Autochtones Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2020/sac-isc/R1-105-2020-fra.pdf.
- Services aux Autochtones Canada. Plan ministériel 2019-2020. Consulté le 13 avril 2022, Services aux Autochtones Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/sac-isc/R1-105-2019-fra.pdf.
- Services aux Autochtones Canada. Plan ministériel 2018-2019. Consulté le 13 avril 2022, Services aux Autochtones Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/sac-isc/R1-105-2018-fra.pdf.
- Services aux Autochtones Canada. Rapport sur les résultats ministériels de 2017-2018. Consulté le 13 avril 2022, Services aux Autochtones Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/sac-isc/R1-110-2018-fra.pdf.
- Affaires autochtones et du Nord Canada. 2017-2018 – Plan ministériel. Consulté le 7 avril 2022, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/aanc-inac/R1-71-2017-fra.pdf.
- Affaires autochtones et du Nord Canada. Rapport sur les résultats ministériels de 2016-2017. Consulté le 7 avril 2022, Affaires autochtones et du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/aanc-inac/R1-80-2017-fra.pdf.
- Affaires autochtones et du Nord Canada. Rapport sur les résultats ministériels de 2015-2016. Consulté le 7 avril 2022, Affaires autochtones et du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/aanc-inac/R1-70-2016-fra.pdf.
- Santé Canada. Plan ministériel 2017-2018. Consulté le 7 avril 2022, Santé Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/sc-hc/H1-9-31-2017-fra.pdf.
- Santé Canada. Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017. Consulté le 7 avril 2022, Santé Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/sc-hc/H1-9-7-2016-fra.pdf.

- Santé Canada. Rapport sur les plans et les priorités de 2015-2016. Consulté le 7 avril 2022, Santé Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2015/sc-hc/H1-9-7-2015-fra.pdf.
- Santé Canada. Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015. Consulté le 7 avril 2022, Santé Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2014/sc-hc/H1-9-7-2014-fra.pdf.
- Santé Canada. Rapport sur les plans et les priorités de 2013-2014. Consulté le 7 avril 2022, Santé Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sc-hc/H1-9-7-2013-fra.pdf.
- Santé Canada. Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013. Consulté le 7 avril 2022, Santé Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/sc-hc/H1-9-7-2012-fra.pdf.
- Gouvernement du Canada. Tendances des dépenses et de l'emploi (de 2016-2017 à 2020-2021). Consulté le 26 avril 2022, InfoBase du GC, [https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#infographic/gov/gov/financial/.--\(panel_key.-='welcome_mat\)](https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#infographic/gov/gov/financial/.--(panel_key.-='welcome_mat)).
- Gouvernement du Canada. Dépenses en personnel (de 2016-2017 à 2020-2021). Consulté le 26 avril 2022, InfoBase du GC, [https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#infographic/gov/gov/financial/.--\(panel_key.-='personnel_spend\)](https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#infographic/gov/gov/financial/.--(panel_key.-='personnel_spend)).
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Plan ministériel 2022-2023. Consulté le 13 avril 2022, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/rcaanc-cirnac/R1-106-2022-fra.pdf.
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Plan ministériel 2021-2022. Consulté le 13 avril 2022, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/rcaanc-cirnac/R1-106-2021-fra.pdf.
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Plan ministériel 2020-2021. Consulté le 13 avril 2022, de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2020/rcaanc-cirnac/R1-106-2020-fra.pdf.

Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Plan ministériel 2019-2020. Consulté le 13 avril 2022, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/aanc-inac/R1-106-2019-fra.pdf.

Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Plan ministériel 2018-2019. Consulté le 13 avril 2022, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/aanc-inac/R1-106-2018-fra.pdf.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires. Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015. Consulté le 7 avril 2022, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/aanc-inac/R1-39-2015-fra.pdf.

Notes

- ¹ *Loi sur le Parlement du Canada, Lois révisées du Canada* (1985), ch. P-1, al. 79.2(1)d). « Durant les périodes où le Parlement n'est pas dissous, le directeur parlementaire du budget : à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, fait des recherches et des analyses en ce qui touche ces prévisions », <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-1/TexteComple.html>.
- ² Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, 44^e législature, 1^{re} session, *Procès-verbal, réunion 2, point 3 des travaux du Comité*. Consulté le 7 avril 2022, <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/INAN/reunion-2/proces-verbal>.
- ³ *Loi sur le Parlement du Canada*, 79.2(1)d). « Durant les périodes où le Parlement n'est pas dissous, le directeur parlementaire du budget, à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, fait des recherches et des analyses en ce qui touche ces prévisions. »
- ⁴ RCAANC, AANC et AADNC-CCAP ont des programmes pour le Nord qui n'ont pas toujours une incidence directe sur les Autochtones. Ces politiques sont incluses dans l'analyse quantitative et qualitative en raison de contraintes de données qui empêchent leur suppression, et pour maintenir la cohérence des exercices examinés.
- ⁵ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 11 – Ressources en santé pour les collectivités autochtones — Services aux Autochtones Canada*. Consulté le 19 avril 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202105_02_f_43840.html.
- ⁶ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 3 – Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada*. Consulté le 19 avril 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202102_03_f_43749.html.
- ⁷ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 5 — Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones Canada*. Consulté le 19 avril 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201805_05_f_43037.html.
- ⁸ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 4 — Les programmes de santé buccodentaire pour les Premières Nations et les Inuit – Santé Canada*. Consulté le 19 avril 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201711_04_f_42669.html.

- ⁹Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport 6 — Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada*. Consulté le 19 avril 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_06_f_41835.html.
- ¹⁰ Services aux Autochtones Canada. *Plan ministériel 2022-2023*. Consulté le 13 avril 2022, https://www.sac-isc.gc.ca/DAM/DAM-ISC-SAC/DAM-CORP/STAGING/texte-text/dept-plan-2022-2023_1646161786888_fra.pdf, page 73.
- ¹¹ Les écarts concernant les autres revendications n’ont pas été inclus en raison de la nature imprévisible de ces dépenses. Ces montants ne sont pas non plus alloués à une responsabilité essentielle.
- ¹² Par exemple, le portefeuille de SAC comporte des IRM pour mesurer les résultats en matière de santé, comme le taux d’incidence de la tuberculose, les résultats en matière d’éducation, comme le taux d’obtention d’un diplôme d’études secondaires, et les résultats économiques, comme l’évolution en pourcentage du nombre d’entreprises autochtones créées ou développées.
- ¹³ Un ensemble de facteurs qualitatifs a été créé afin de savoir comment les portefeuilles d’IRM de chaque organisation ont évolué dans le temps. Il a permis de suivre séparément le nombre d’IRM ajoutés ou supprimés en interne, ainsi que ceux qui ont été transférés entre organisations.
- Des facteurs ont également été créés pour déterminer la capacité des organisations de préciser et de maintenir une valeur cible et une date pour l’atteindre. Ils ont été utilisés pour évaluer la constance d’une organisation pour ce qui est de se fixer un objectif et de le maintenir au cours des années suivantes.
- Des facteurs qualitatifs ont été utilisés pour déterminer la capacité des organisations de produire des résultats pour leurs IRM et d’atteindre les objectifs qu’elles s’étaient fixés.
- Voir l’annexe A pour en savoir plus sur chaque facteur.
- ¹⁴ Cette période diffère de celle de l’analyse quantitative en raison de la manière dont les résultats ont été rapportés dans les plans et les rapports sur les résultats ministériels. Au cours de leur première année partielle d’existence, RCAANC et SAC ont fait rapport sur les IRM précisés par les organisations précédentes, mais l’année suivante, il y a eu une rupture structurelle importante, car ils ont élaboré leur propre ensemble d’IRM. La période a été choisie en fonction de cette rupture.
- ¹⁵ AANC a fait rapport sur les IRM à divers niveaux d’agrégation au cours de certaines années de son existence. Seuls les IRM du niveau supérieur d’agrégation sont évalués dans ce rapport afin d’avoir une certaine cohérence entre AANC et les autres organisations qui n’ont pas déclaré de résultats désagrégés.
- ¹⁶ *Affaires autochtones et du Nord Canada Rapport sur les résultats ministériels 2016-2017*. Consulté le 7 avril 2022,

https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/aanc-inac/R1-80-2017-fra.pdf, page 4.

- ¹⁷ Pour compliquer les choses, le Rapport sur les résultats ministériels pour 2021-2022, tant pour SAC que pour RCAANC, n'était pas encore publié au moment de la rédaction de ce rapport.