

Ébauche du rapport final

Évaluation du Programme des établissements d'enseignement

Mars 2024

Direction de l'évaluation
Secteur de la Politique stratégique et
partenariat

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	4
RÉSUMÉ.....	5
RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	10
Réponse globale de la direction	10
Matrice du plan d'action	11
1. INTRODUCTION.....	18
2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME.....	19
2.1 Contexte du programme.....	19
2.2 Contexte changeant	19
2.3 Profil du programme.....	20
2.4 Gouvernance et gestion du programme	23
2.5 Priorisation et sélection des projets.....	24
2.6 Suivi et inspections des projets	27
3. PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION.....	28
3.1 Portée et enjeux de l'évaluation	28
3.2 Sources de données	28
3.3 Défis et limites	29
3.4 Intégration de pratiques et de méthodes adaptées à la culture	30
4. CONSTATATIONS SUR LA PERTINENCE : RÉPONDRE AUX BESOINS DES PREMIÈRES NATIONS EN MATIÈRE D'INSTALLATIONS D'ENSEIGNEMENT.....	32
4.1 Assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada	32
4.2 Lacunes en matière d'installations d'enseignement : besoins actuels et émergents	33
4.3 Défis actuels et émergents.....	40
5. CONSTATATIONS SUR L'EFFICACITÉ : FOURNIR DE MEILLEURS SERVICES ET COMBLER LES LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES	45
5.1 Atteinte des résultats.....	45
5.2 Conception et exécution des programmes	48

5.3 Données sur le rendement et systèmes de données	56
5.4 Résultats inattendus.....	58
6. CONSTATATIONS SUR L'EFFICIENCE : DE MEILLEURES FAÇONS DE METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME	61
6.1 Harmonisation avec d'autres programmes.....	61
6.2 Planification de la gestion des actifs et approche axée sur le cycle de vie.....	63
6.3 Autres pratiques et observations en matière de rentabilité.....	65
6.4 Autres initiatives de mise en œuvre	68
7. SOUTENIR LE TRANSFERT DE SERVICES : L'AVENIR DU PROGRAMME	74
8. RÉSULTATS TRANSVERSAUX DES TROIS ÉVALUATIONS : L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE	79
9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	84
ANNEXE A : Modèle logique du programme	86

LISTE DES ACRONYMES

SRCB	Système de rapports sur la condition des biens
APN	Assemblée des Premières Nations
APAR	Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves
PIE	Programme d'immobilisations et d'entretien
DGIC	Direction générale des infrastructures communautaires
Programme des installations d'enseignement	Programme des installations d'enseignement
SPPMEDS	Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social
DGSPNI	Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits
PIIPN	Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations
SIGI	Système intégré de gestion des immobilisations
SAC	Services aux Autochtones Canada
IFPD	Institut des finances publiques et de la démocratie
RELM	Regroupement des écoles du lac Winnipeg
Fonctionnement et entretien (F et E)	Fonctionnement et entretien
ERE	Ententes régionales en matière d'éducation
DGMOPIR	Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux
NSE	Normes sur les surfaces dans les écoles

RÉSUMÉ

La présente évaluation du Programme des installations d'enseignement (IE) de Services aux Autochtones Canada (SAC) a été réalisée conformément au Plan d'évaluation ministériel quinquennal de SAC et à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor¹. L'évaluation a pour but de fournir une analyse neutre fondée sur des données probantes de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience du programme. Elle présente également des conclusions relatives aux changements climatiques, au transfert de services, à l'analyse comparative entre les sexes Plus et aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le programme, dans la mesure du possible. En outre, compte tenu des liens entre le programme et deux autres évaluations de SAC liées à l'infrastructure et réalisées au cours de la même période, c'est-à-dire le Programme de logement dans les réserves et le programme Autres infrastructures communautaires et activités, cette évaluation met également en évidence les résultats transversaux des trois évaluations afin de fournir une perspective plus globale pour contribuer à l'élaboration des programmes liés à l'infrastructure de SAC.

Contexte

Administré dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE), qui est le principal instrument du gouvernement du Canada pour soutenir l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves, le Programme des IE aide les Premières Nations à construire de nouvelles écoles, à rénover et à agrandir les installations actuelles ainsi qu'à exploiter et à entretenir l'infrastructure d'éducation actuelle. L'infrastructure d'éducation peut comprendre des résidences pour les enseignants, des résidences étudiantes et des installations scolaires, comme des salles de classe, des gymnases, des laboratoires scientifiques, des terrains de sport, des installations pour l'économie domestique et des ateliers. Le financement a été assuré par une combinaison d'affectations annuelles et de fonds ciblés (c.-à-d. le Fonds pour l'infrastructure scolaire et le Fonds accru pour l'infrastructure scolaire).

Depuis la dernière évaluation du Programme des IE en 2015², les communautés des Premières Nations ont connu des changements continus qui ont eu une incidence sur les installations d'enseignement, notamment leur fonctionnement, dans les réserves. Ces changements comprennent la croissance démographique dans les réserves, les défis liés aux chaînes d'approvisionnement, aux coûts de construction, à l'inflation et à la concurrence pour la main-d'œuvre, qui ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19. De plus, les communautés sont plus souvent confrontées à des conditions météorologiques plus graves causées par les changements climatiques.

Portée et méthode de l'évaluation

Couvrant une période de cinq ans, d'avril 2016 à mars 2021, l'évaluation a été menée par l'équipe d'évaluation de SAC avec le soutien d'une société d'évaluation tierce. L'évaluation s'est appuyée sur une approche mixte comprenant plusieurs sources de données : revue de la littérature et des documents, analyse des données administratives et financières, sondage en ligne avec 50 questionnaires remplis pour le Programme des IE, entrevues avec 60 personnes représentant les Premières Nations, les partenaires et les organisations techniques des Premières Nations, le personnel de SAC au niveau national et régional, groupe de discussion

¹Politique sur les résultats du Conseil du Trésor : www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300

²Site Web de SAC : www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1467300208069/1537884442650#chp2

avec des membres d'une communauté des Premières Nations de l'Alberta ainsi qu'une étude de cas concernant les initiatives de regroupement des écoles, laquelle a compris une visite de la Première Nation de God's Lake et des entrevues de groupe avec des communautés participant au regroupement des écoles. Dans la mesure du possible, les activités de collecte de données pour l'évaluation du Programme des IE ont été intégrées aux activités d'évaluation du Programme de logement dans les réserves et du programme Autres infrastructures communautaires et activités afin de réduire le fardeau de l'engagement du personnel régional de SAC ainsi que des communautés et organisations des Premières Nations.

Afin d'éclairer l'évaluation d'un point de vue plus culturel, un comité consultatif d'évaluation des Premières Nations a été créé. Il est composé de représentants des communautés des Premières Nations, des autorités scolaires et des organisations techniques des infrastructures des Premières Nations. Le comité consultatif d'évaluation a été consulté à des étapes clés et a contribué à orienter la planification, la conduite et l'établissement de rapports tout au long du processus d'évaluation.

Principales conclusions

Pertinence

L'évaluation montre que le Programme des IE est toujours nécessaire et qu'il correspond aux priorités de SAC et du gouvernement du Canada. Cependant, l'ampleur des besoins actuels et futurs en matière d'installations d'enseignement dépasse de loin les fonds disponibles. Quelques facteurs aggravants ou émergents, notamment la croissance de la population dans les réserves, les effets des changements climatiques et de la COVID-19 et les besoins croissants de divers segments des communautés ont exercé une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées. Bien que le Programme des IE soit jugé pertinent pour répondre aux besoins de certaines installations d'enseignement, certaines lacunes ont été relevées en ce qui concerne le respect des normes de santé et de sécurité, les répercussions des changements climatiques, les élèves ayant des besoins particuliers et les résidences pour enseignants.

Efficacité

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme des IE a permis d'aider les communautés des Premières Nations à construire et à moderniser des installations d'enseignement dans leurs communautés, à développer la capacité de planifier et de gérer des installations d'enseignement et à entretenir les biens financés par SAC. L'évaluation montre que le Programme des IE a permis de réaliser de nombreux projets d'écoles et d'installations d'enseignement dans les communautés des Premières Nations, ce qui a contribué à répondre aux besoins et à combler les lacunes en matière d'installations d'enseignement dans les réserves. Toutefois, la fiabilité et la durabilité de ces installations n'ont pas toujours pu être assurées en raison de contraintes de financement et de la conception du programme. En outre, les objectifs primordiaux du PIE, à savoir maximiser le cycle de vie des biens, atténuer les risques en matière de santé et de sécurité et veiller à ce que les biens soient conformes aux codes et aux normes applicables, n'ont pas été pleinement atteints. La disponibilité et la fiabilité des données sur le rendement continuent de poser problème, comme l'a montré l'évaluation. Pour rendre compte de la réalisation du programme, nous manquons de données sur le rendement et le Ministère utilise principalement des données au niveau des extrants, comme indiqué dans le modèle logique du programme (annexe A); d'autres approches de mesure du rendement ont été proposées pour mesurer plus efficacement le succès de l'investissement

dans l'infrastructure dans les réserves en intégrant une optique axée sur le bien-être ou sur les droits de la personne.

L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, de la supervision et du soutien de la mise en œuvre du programme, y compris le processus du Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (PIIPN). L'évaluation montre que la planification actuelle ne soutient pas la planification stratégique à long terme et les principes de gestion des biens. En outre, les critères d'établissement des priorités utilisés dans le processus du PIIPN ne prennent pas suffisamment en compte les nouveaux facteurs clés définis par les communautés, tels que la santé publique, les changements climatiques et l'accessibilité ainsi que les autres priorités communautaires. Les problèmes ciblés relatifs à l'accès aux fonds du Programme des IE concernaient le calendrier des fonds, les critères de demande et la justification de l'approbation des fonds basés sur des propositions, la capacité de la communauté, l'inégalité d'accès et la transparence. En outre, le manque d'entretien régulier lié à la disponibilité des fonds et aux retards accumulés, aggravé par des conditions météorologiques défavorables et la moindre qualité des matériaux, a eu pour effet de raccourcir la durée de vie des infrastructures communautaires par rapport aux autres régions du Canada. Bien qu'il soit peut-être trop tôt pour évaluer l'ensemble des répercussions de l'inclusion du fonctionnement et de l'entretien (F et E) au sein des programmes d'éducation en 2019-2020, certaines limites ont été soulevées au cours de l'évaluation en ce qui concerne le transfert de la composante F et E au Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPMEDS).

Outre les résultats attendus du programme, l'évaluation montre que le Programme des IE a offert des possibilités d'emploi et de formation, a augmenté le nombre d'inscriptions et la réussite scolaire dans les réserves, a eu des effets positifs sur le bien-être des membres de la communauté, en particulier des enfants, et a renforcé la fierté de la communauté.

Efficience

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme des IE a fait preuve d'efficience et d'économie. Les conclusions suggèrent que, bien que le programme ait mis en œuvre des initiatives visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre du programme, il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité et de générer un meilleur rapport qualité-prix grâce à une planification plus intégrée basée sur les principes de gestion du cycle de vie des biens, à l'application d'une approche communautaire globale basée sur les besoins et les réalités uniques des communautés et à l'adoption de mesures plus proactives et préventives en matière de réparation et d'entretien des investissements.

L'évaluation montre que la planification et l'approbation des projets du Programme des IE n'ont pas pris en considération les investissements dans les infrastructures dans d'autres sous-actifs du PIE, ce qui a conduit à des cas où des écoles ont été construites sans les éléments habilitants appropriés. Le financement en silos des infrastructures a rendu difficile l'harmonisation des processus et des échéances, ce qui a entravé la coordination des sources de financement. En outre, les économies réalisées dans le cadre du Programme des IE n'ont pas été entièrement réalisées en raison de l'insuffisance des travaux d'entretien et de réparation. Par ailleurs, l'évaluation a permis de relever l'absence d'une approche cohérente du renforcement des capacités de gestion des actifs, ce qui nuit à l'efficacité de la mise en œuvre des résultats en matière d'installations d'enseignement. En ce qui concerne les problèmes de capacité, il y a eu un roulement élevé du personnel, tant au sein de SAC que des communautés

des Premières Nations, ce qui a entraîné des inefficacités causées par la perte de capacité et des efforts supplémentaires de la part des Premières Nations.

Plusieurs modèles de mise en œuvre alternatifs ont été mis en place au cours de la période d'évaluation afin de trouver des moyens plus rentables de mettre en œuvre le Programme des IE, notamment le Fonds d'innovation et l'initiative de regroupement des écoles. L'évaluation montre que neuf projets ont été annoncés dans le cadre des investissements du Fonds d'innovation, mais que peu de répondants des Premières Nations étaient au courant de l'existence du Fonds d'innovation. En ce qui concerne l'initiative de regroupement des écoles, même si elle n'a pas permis de réaliser les économies escomptées, elle a permis aux communautés des Premières Nations de participer davantage à la conception et à la construction de leurs écoles et de prendre plus de décisions que l'approche non groupée, ce qui s'est traduit par l'intégration d'éléments de conception axés davantage sur la communauté et plus pertinents sur le plan culturel dans les projets scolaires. L'évaluation montre que la sélection des communautés au sein d'un regroupement a influencé les résultats du projet – le projet avec des communautés appartenant au même conseil tribal, partageant des similitudes géographiques et situées à proximité les unes des autres, a rencontré moins de difficultés dans sa mise en œuvre.

Résultats transversaux

L'évaluation du Programme des installations d'enseignement a été réalisée en même temps que les évaluations du Programme de logement dans les réserves et du programme Autres infrastructures communautaires et activités. Ces évaluations ont révélé que les programmes d'infrastructure présentent de nombreuses similitudes en ce qui concerne les défis à relever, qu'il s'agisse du financement insuffisant, de la conception et de la mise en œuvre des programmes, de la capacité et du roulement du personnel, ou encore de la mesure des données et des résultats. De plus, les conclusions mettent en évidence des liens entre les programmes qui doivent être pris en considération pour combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. Plus précisément, l'approche fondée sur les actifs, avec des investissements ciblés et des programmes cloisonnés, signifie que les communautés ayant des priorités différentes n'ont pas la possibilité de planifier ou de répondre à leurs besoins de manière adéquate. Cela s'est traduit par une perte d'efficacité et des occasions manquées de mieux répondre aux besoins des communautés en matière d'infrastructure ainsi que d'améliorer la santé et la sécurité.

Recommandations

En fonction des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que SAC :

1. soutienne mieux la planification des infrastructures et l'établissement des priorités menés par les communautés pour répondre aux besoins des Premières Nations :
 - 1.1. examine et adapte les processus de planification des infrastructures communautaires pour mieux aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures fiables, durables et dirigées par les communautés;
 - 1.2. étudie les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre des programmes avec les priorités en évolution définies dans la présente évaluation par les Premières Nations pour répondre aux besoins uniques de leurs communautés, ce qui peut inclure les résultats en matière de santé, les changements climatiques et l'accessibilité;

2. priorise ou alloue du financement réservé ou des efforts aux domaines dégagés comme constituant des besoins ou des lacunes majeurs par les communautés :
 - 2.1. mène une analyse pour cerner les lacunes de l'accès aux fonds pour les communautés plus petites, plus éloignées et disposant de moins de ressources;
 - 2.2. prévoit du financement réservé aux résidences pour les enseignants pour les écoles existantes où ces résidences ne sont pas suffisantes ou lors de la construction de nouvelles écoles et de rénovations importantes, pour les communautés qui comptent sur les résidences pour enseignants;
 - 2.3. continue à aider et à soutenir les communautés dans leurs activités de développement des capacités pour appuyer le fonctionnement et l'entretien des installations d'enseignement et le transfert de services;
3. définisse clairement les champs et les catégories utilisés dans le module de suivi des projets du Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI), afin de garantir la cohérence de la saisie des données et d'en améliorer la qualité;
4. mette en œuvre des stratégies visant à atténuer les conséquences du roulement du personnel de SAC pour mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations.

RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Réponse globale de la direction

Aperçu

- La présente réponse de la direction et le présent plan d'action ont été élaborés pour répondre aux recommandations présentées dans l'évaluation du Programme des installations d'enseignement. Le rapport a été rédigé par la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux (DGMOPIR) et la Direction générale des infrastructures communautaires (DGIC) de SAC en collaboration avec la Direction de l'évaluation.
- La DGMOPIR et la DGIC reconnaissent les conclusions de l'évaluation se rapportant au rendement et à la mise en œuvre du Programme des installations d'enseignement.
- L'évaluation contient quatre recommandations visant à améliorer l'exécution et l'efficacité du Programme des installations d'enseignement. Toutes les recommandations sont acceptées et le plan d'action ci-joint définit des activités précises pour donner suite à ces recommandations. Le programme souhaite souligner que, bien que nous soyons en principe d'accord avec les recommandations relatives au financement et que nous continuions à chercher des fonds par les moyens à notre disposition, les décisions de financement sont indépendantes de la volonté du programme.

Assurance

- Le plan d'action comporte des mesures pertinentes et réalistes qui permettront de suivre les recommandations de l'évaluation ainsi qu'un calendrier pour le début et l'achèvement de ces mesures. Au cours des deux prochaines années, le Ministère procédera par étapes pour analyser, élaborer et mettre en œuvre des améliorations opérationnelles et stratégiques au Programme des installations d'enseignement, en tenant compte de ses priorités ministérielles et des initiatives en cours visant à moderniser la prestation des programmes et des services d'infrastructure des installations d'enseignement dans les réserves.
- De nombreuses mesures à prendre passent par une mobilisation des partenaires et des intervenants visés, et les changements seront mis en œuvre à la suite des discussions. La Direction de l'évaluation fera régulièrement le point sur la réponse et le plan d'action de la direction et présentera le résultat au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation du Ministère aux fins de surveillance des progrès et des activités.
- L'approche par étapes tient compte des complexités du programme et donne le temps nécessaire pour faire participer les Premières Nations et d'autres partenaires à un véritable processus d'élaboration.

Matrice du plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates prévues de début et d'achèvement	État et justification
Mieux soutenir la planification des infrastructures et l'établissement des priorités menés par les communautés pour répondre aux besoins des Premières Nations 1.1 Examiner et adapter les processus de planification des infrastructures communautaires pour mieux aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures fiables, durables et dirigées par les communautés	Nous sommes d'accord .			
	Nous :			
	1) ferons progresser l'initiative afin d'examiner et de moderniser la politique relative aux infrastructures de SAC et les modèles de prestation du financement qui soutiennent la planification à long terme des infrastructures de l'ensemble de la communauté, en collaboration avec les partenaires des Premières Nations;	DG, DGIC Directeurs, Direction du logement et de la réforme des services en infrastructure (DLRSI) et Direction de la modernisation des politiques d'infrastructure et de la gestion du changement (DMPICG)	Date de début : mai 2023 Fin : décembre 2023	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Les fonctionnaires de SAC travaillent actuellement avec les partenaires des Premières Nations, dans le cadre de séances de mobilisation régionales, à la modernisation de la politique relative aux infrastructures et des modèles de prestation du financement. En date de : mai 2023
	2) mettrons à jour et moderniserons les formules de financement national de F et E, y compris les mises à jour annuelles des indices de coûts pour tenir compte de l'inflation.	DG, DGIC Directeur, DLRSI DG, DGMOPIR Direction de la mise en œuvre de projets d'infrastructure majeurs (DMPIM) (en collaboration avec le SPPMEDS pour le F et E des installations d'enseignement, y	Date de début : 2021 Fin : en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le budget de 2021 a prévu des augmentations continues du financement pour le fonctionnement et l'entretien des actifs du programme

		compris les résidences pour les enseignants)		AIC. Les formules de financement national pour le F et E du programme AIC ont été mises à jour et modernisées afin de fournir des augmentations notables aux affectations annuelles par actif. Les Premières Nations ont commencé à recevoir les allocations de fonds de la formule mise à jour en 2022-2023 et celles-ci se poursuivent. En date de : 2021
1.2 Étudier les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre des programmes avec les priorités en évolution définies dans la présente évaluation par les Premières Nations pour répondre aux besoins uniques de leurs communautés, ce qui peut inclure les résultats en matière de santé, les changements climatiques et l'accessibilité	Nous sommes d'accord .			
	Nous : 1) élaborerons un plan visant à renforcer la collaboration entre les directions générales des Opérations régionales et les régions, y compris la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuit, afin de mieux soutenir les résultats en matière de santé dans les communautés des Premières Nations;	DG, DGIC DG, DGMOPIR DGR, OR	Date de début : mars 2024 Fin : juillet 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	2) intégrerons les considérations relatives à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de ceux-	DG, DGMOPIR Directeurs, Direction des opérations durables et Gestion stratégique du portefeuille et	Date de début : novembre 2023 Fin : mars 2025	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète

	ci et les outils de résilience, conformément à la stratégie sur les changements climatiques de SAC, dans les décisions de sélection des projets et la mise en œuvre;	présentation de rapports (GSPPR)		Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	3) élaborerons un plan répondant au mieux aux besoins des Premières Nations en matière d'accessibilité dans les réserves.	DG, DGMOPIR DG, DGIC	Date de début : à déterminer Fin : à déterminer	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
Prioriser ou allouer du financement réservé ou des efforts aux domaines dégagés comme constituant des besoins ou des lacunes majeurs par les communautés des Premières Nations 2.1 Effectuer une analyse pour cerner les lacunes dans la prise en compte des besoins des Premières Nations, y compris les communautés	Nous sommes d'accord.			
	1) Examiner et analyser les études et rapports existants qui cernent les lacunes dans la prise en compte des besoins des Premières Nations, y compris les communautés plus petites et plus éloignées.	DG, DGIC DG, DGMOPIR	Date de début : février 2024 Fin : septembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification En date de :

plus petites, plus éloignées et disposant de moins de ressources				
2.2 Pour les communautés qui comptent sur les résidences pour enseignants, prévoir du financement réservé aux résidences pour les enseignants pour les écoles existantes où ces résidences ne sont pas suffisantes et lors de la construction de nouvelles écoles ou de rénovations importantes	1) Revoir la politique sur les résidences pour les enseignants de SAC afin de la moderniser et de la rendre plus souple pour répondre aux exigences des Premières Nations en matière de résidences pour les enseignants	DG, DGMOPIR Directeur, DMPIM DG, DGIC Directeur, DMPIGC	Date de début : à déterminer Fin : à déterminer	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Nouvelles écoles, rénovations importantes et ajouts pour s'assurer que l'établissement des coûts des résidences pour les enseignants est inclus, lorsque des résidences pour les enseignants sont requises. SAC travaille avec l'Assemblée des Premières Nations afin d'établir le calendrier d'examen de la politique sur les résidences pour les enseignants. En date de :
2.3 Continuer à aider et à soutenir les communautés dans leurs activités de développement des capacités pour appuyer le fonctionnement et l'entretien des installations d'enseignement et le transfert de services	1) Élaborer un programme de formation itinérante pour les installations d'enseignement sur le modèle du programme mené à bien relatif aux infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées afin de faire progresser les activités de fonctionnement et	DG, DGMOPIR Directeur, DMPIM	Date de début : à déterminer Fin : à déterminer	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le programme sera mis en œuvre dès qu'une source de financement réservé sera disponible. En date de :

	d'entretien et de prolonger la durée de vie des infrastructures des Premières Nations			
3. Améliorer la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment en définissant clairement les champs et les catégories utilisés dans le module de suivi des projets du SIGI, afin de garantir la cohérence de la saisie des données et d'en améliorer la qualité	Nous sommes d'accord.			
	Nous :			
	1) étendrons le programme des inspections du Système de rapport sur la condition des biens (SRCB) pour fournir des données permettant de prévoir les besoins d'investissements futurs pour les infrastructures existantes et de garantir une inspection complète des principaux éléments de chaque actif;	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR DG, DGIC Directeur, DLRSI	Date de début : avril 2022 Fin : mars 2026 et en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le Système de rapport sur la condition des biens (SRCB) étendu a fait l'objet d'un projet pilote à l'échelle nationale en 2021-2022 et a obtenu des commentaires positifs. En 2022-2023, les régions et les Premières Nations ont obtenu du soutien grâce à un financement continu fondé sur des propositions pour commencer à mettre en œuvre les inspections étendues. En date de : avril 2022
	2) mettrons à jour le SIGI pour permettre l'importation et l'exportation des prévisions d'investissements du programme des inspections du SRCB	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR DG, DGIC	Date de début : avril 2022 Fin : décembre 2024 et en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le SIGI a été mis à jour pour soutenir les éléments

	étendu et créer des rapports à générer à partir du SIGI;			de données d'une inspection du SRCB étendu. Le module des inspections dans le SIGI a été mis à jour avec l'ajout d'une fonction d'exportation-importation pour l'inspection condensée (« Compact Inspection »). En date de : avril 2022
	3) effectuerons une analyse des données recueillies dans le module de suivi des projets du SIGI pour déterminer leur fiabilité et évaluer les lacunes en matière d'information afin de mettre en œuvre des améliorations liées à la qualité des données et diriger un exercice de normalisation régionale des processus opérationnels (outils et pratiques) dans le module de suivi des projets du SIGI pour garantir une compréhension et une utilisation communes des données afin d'améliorer la fiabilité ainsi que la planification et le suivi des investissements dans les infrastructures.	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR	Date de début : juillet 2024 Fin : juillet 2026	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
4. Mettre en œuvre des stratégies visant à	Nous sommes d'accord .	Gestionnaires responsables		
	Nous :			

atténuer les conséquences du roulement du personnel de SAC pour mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations	1) examinerons les plans, processus et guides existants en matière de ressources humaines, de relève et d'intégration et élaborerons des stratégies pour nous assurer que les nouveaux membres du personnel ont reçu une formation suffisante pour s'acquitter de leurs tâches dans le cadre de leur travail avec les Premières Nations;	DG, DGMOPIR DG, DGIC DGR, OR	Date de début : mars 2024 Fin : décembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	2) examinerons les communautés de pratique et autres outils/forums de mise en commun des connaissances afin d'élaborer une boîte à outils destinée à améliorer la collaboration, la mise en commun de l'information et le transfert de connaissances en cas de rotation du personnel.	DG, DGMOPIR DG, DGIC	Date de début : mars 2024 Fin : décembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport d'évaluation du Programme des installations d'enseignement (IE) de Services aux Autochtones Canada (SAC). L'évaluation a été réalisée par la Direction de l'évaluation de SAC, conformément à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, aux termes du Plan d'évaluation ministériel quinquennal 2022-2023 de SAC.

La planification de l'évaluation a eu lieu en 2021 et les travaux d'évaluation préliminaires ont été menés d'août à novembre 2021. La plupart des activités de collecte de données ont eu lieu de mars à septembre 2022. Les constatations préliminaires ont été déposées en octobre 2022. Le rapport d'évaluation final doit être approuvé à l'hiver 2024.

Les activités de collecte de données pour l'évaluation ont été coordonnées avec celles de deux autres évaluations liées à l'infrastructure menées au cours de la même période, c'est-à-dire l'évaluation du Programme de logement dans les réserves et l'évaluation du programme Autres infrastructures communautaires et activités, dans le but de maximiser les efforts de mobilisation et de réduire le fardeau du personnel du programme de SAC ainsi que celui des communautés et des organisations des Premières Nations dans le processus de collecte de données, et de relever les problèmes transversaux dans l'ensemble des conclusions des trois évaluations.

Structure et sections du rapport

Afin de mettre en contexte les conclusions de l'évaluation, une description du Programme des IE et du contexte changeant des installations d'enseignement dans les réserves est présentée dans la section ci-dessous, suivie de l'objectif et de la méthodologie de l'évaluation. Les sections subséquentes présentent les conclusions de l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience du programme. Les constatations relatives à la COVID-19 et aux changements climatiques sont incluses dans les sections sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience, s'il y a lieu, plutôt que dans des sections distinctes. De plus, étant donné qu'un aspect clé de la vision de SAC est « d'appuyer et d'habiller les Autochtones afin qu'ils puissent offrir de façon indépendante des services et aborder les conditions socio-économiques au sein de leurs collectivités »³, les constatations pertinentes au transfert de services sont présentées dans leur propre section.

Compte tenu des problèmes transversaux relevés dans les trois évaluations susmentionnées liées aux infrastructures, les conclusions des trois évaluations sont présentées dans une section qui suit les résultats du Programme des IE afin de fournir une perspective plus globale des infrastructures dans les réserves. La dernière section résume les principales constatations et présente des recommandations pour améliorer le programme et appuyer l'atteinte des résultats à l'avenir.

³ Mandat de SAC publié sur le site Web du gouvernement du Canada. Mandat (sac-isc.gc.ca) <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1539284416739/1539284508506>

2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

Les écoles constituent une infrastructure essentielle au développement et au bien-être des enfants. De nombreux élèves des Premières Nations n'ont actuellement pas accès à des écoles fonctionnelles dans leur communauté pour soutenir leur développement scolaire et social ainsi que pour améliorer le bien-être général de la communauté⁴. De nombreux rapports ont souligné l'insuffisance des infrastructures dans les communautés des Premières Nations, y compris un cycle de sous-développement et de sous-investissement. Compte tenu des séquelles laissées par le régime des pensionnats autochtones, pour les communautés des Premières Nations, les installations d'enseignement dans les réserves représentent bien plus qu'une infrastructure physique.

Les Premières Nations possèdent et gèrent des installations d'enseignement dans les réserves et sont responsables de la gestion des projets de rénovation ou de construction de nouveaux établissements. SAC fournit des fonds aux Premières Nations pour la construction de nouvelles écoles, la rénovation et l'agrandissement d'installations actuelles, ainsi que pour le fonctionnement et l'entretien de l'infrastructure scolaire actuelle. L'infrastructure d'éducation peut comprendre des installations scolaires, comme des salles de classe, des gymnases, des laboratoires scientifiques, des terrains de sport, des installations pour l'économie domestique et des ateliers.

SAC finance des installations d'enseignement en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le PIE, qui est le principal instrument de SAC à l'appui de l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves, ce qui comprend le Programme des IE, qui est la principale initiative fédérale de financement des installations d'enseignement des communautés des Premières Nations dans les réserves. Les territoires sont financés séparément pour leur infrastructure d'éducation par le transfert fédéral basé sur la formule de financement des territoires. Pour les communautés des Premières Nations faisant l'objet d'une entente d'autonomie gouvernementale particulière, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada est responsable de distribuer les fonds destinés à leur infrastructure d'éducation.

2.2 Contexte changeant

SAC soutient l'infrastructure communautaire dans les réserves depuis des dizaines d'années.⁵ La dernière évaluation du Programme des IE a été réalisée en 2015 et couvrait la

⁴ Haldane, S., Lafond, G. et Krause, C. (2012). « Cultiver l'esprit d'apprentissage chez les élèves des Premières Nations ». Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les élèves dans les réserves.

⁵ En 2017, le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a été dissous et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et Services aux Autochtones Canada (SAC) ont été créés afin de séparer le processus de conception et de reconstruction de nouvelles relations avec les peuples autochtones de l'administration de la *Loi sur les Indiens*. Alors que RCAANC est chargé de poursuivre la modernisation des structures institutionnelles et de la gouvernance afin que les peuples autochtones puissent renforcer les capacités qui soutiennent la mise en œuvre de leur vision de l'autodétermination, les principales responsabilités de SAC sont axées sur le renforcement des capacités afin d'améliorer l'accès à des services de haute qualité et d'aider les peuples autochtones à prendre le contrôle de la prestation des services au rythme et de la manière qu'ils choisissent.

période de 2010-2011 à 2015-2016. Au cours des dernières années, les communautés des Premières Nations ont connu des changements constants qui ont influencé les installations d'enseignement dans les réserves et leur fonctionnement.

La population autochtone a augmenté de 9 % de 2016 à 2021, soit près du double du taux de la population non autochtone au cours de la même période (5 %)⁶. Bien que la population des membres inscrits des Premières Nations vivant dans les réserves ait peu augmenté (c.-à-d. une augmentation de 0,6 %) au cours de cette période, selon le Recensement de 2021⁷ de Statistique Canada, de nombreuses Premières Nations interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont indiqué qu'elles avaient observé un nombre croissant de membres retournant vivre dans les réserves de leurs communautés; ils mentionnent une diversification la population dans divers segments de la population, notamment les jeunes, les célibataires, les parents seuls, les aînés et les personnes handicapées ou ayant des besoins particuliers.

La pandémie de COVID-19 a aggravé les problèmes et les installations d'enseignement dans les réserves et est assortie de conséquences à long terme pour la planification et la conception de l'éducation ainsi que de l'infrastructure communautaire. En outre, les défis liés aux problèmes de chaîne d'approvisionnement, aux coûts de construction, à l'inflation et à la concurrence en matière de main-d'œuvre sont devenus plus aigus pendant la pandémie.

En raison du changement climatique, les communautés des Premières Nations ont par ailleurs connu une augmentation de la fréquence et de la gravité des conditions météorologiques, ce qui a eu pour effet d'accroître les pressions sur les infrastructures et de mettre en évidence la nécessité pour les établissements scolaires d'être mieux adaptés et plus résistants. Les conséquences se font encore plus sentir dans les collectivités éloignées, car la saison des routes d'hiver est raccourcie.

Grâce à l'engagement continu du gouvernement du Canada en faveur de la réconciliation avec les peuples autochtones et au soutien des relations de nation à nation et de l'autodétermination, les Premières Nations assument de plus en plus le contrôle des programmes et des services par la prise de décisions concernant leurs communautés par le biais du perfectionnement des capacités et de la planification stratégique, à mesure qu'elles progressent vers l'autodétermination et la compétence en matière d'installations d'enseignement et d'infrastructures communautaires.

2.3 Profil du programme

Programme d'immobilisations et d'entretien

Selon le Guide du PIE de 2016, le PIE investit dans la planification, la conception, la construction, la rénovation, l'acquisition, le fonctionnement et l'entretien des infrastructures communautaires qui aident les Premières Nations à bâtir des communautés saines, sûres et prospères afin de leur permettre de devenir des acteurs économiques. Dans le cadre du PIE, plus de 2 milliards de dollars par année sont investis dans quatre secteurs de programme, y compris le logement, les établissements d'enseignement, les systèmes d'approvisionnement en

⁶ Recensement de 2021 de Statistique Canada. Extrait de : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>

⁷ Membres inscrits des Premières Nations au Canada : un aperçu du Recensement de 2021. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/41-20-0002/412000022023004-fra.htm>

eau et de traitement des eaux usées et d'autres infrastructures communautaires. Les activités de programme sont régies par les modalités des programmes de paiements de transfert *Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires*.

SAC alloue des fonds pour la construction et l'entretien d'infrastructures communautaires aux Premières Nations à l'échelle régionale au moyen d'une formule préétablie, d'un financement de projet fondé sur des propositions ou d'une combinaison des deux. Le financement basé sur une formule comprend le financement du fonctionnement et de l'entretien, le financement des petits projets d'immobilisations basé sur une formule et les fonds de logement. Le financement basé sur des propositions, y compris tous les fonds ciblés, couvre les projets d'acquisition, de construction, de rénovation et de réparation, qu'il s'agisse de grands ou de petits projets.

Financé sur trois volets, c'est-à-dire le fonctionnement et l'entretien (F et E)⁸, les immobilisations secondaires (pour les projets de moins de 1,5 million de dollars) et les immobilisations importantes (pour les projets de plus de 1,5 million de dollars), le PIE a pour objectif de réaliser des investissements qui :

- optimisent le cycle de vie des biens matériels;
- atténuent les risques pour la santé et la sécurité;
- veillent à ce que les biens sont conformes aux codes et aux normes applicables;
- veillent à ce que les biens sont gérés de manière rentable et efficace.

Les contributions accordées aux bénéficiaires admissibles aux termes du PIE fournissent une aide financière pour la planification, la construction ou l'acquisition, l'exploitation et l'entretien des immobilisations et des services communautaires (infrastructures, y compris les écoles) et des logements (résidentiels), conformément aux politiques et aux normes approuvées. Cette aide est fournie aux Premières Nations dans les réserves, ainsi qu'aux Premières Nations et à d'autres bénéficiaires admissibles sur des terres de la Couronne ou des terres indiennes reconnues.

Programme des installations d'enseignement

Le Programme des IE relève de la responsabilité essentielle « Services de gouvernance et de développement communautaire » aux termes du Cadre ministériel des résultats 2022-2023 de SAC et contribue au résultat ministériel suivant : « Les Autochtones disposent d'infrastructures fiables et durables ».

Géré dans le cadre du PIE, le financement du Programme des IE est offert aux Premières Nations dans les réserves et aux Premières Nations et autres bénéficiaires admissibles sur les terres de la Couronne ou les terres indiennes reconnues pour :

- planifier, concevoir, construire ou acquérir, rénover, réparer, remplacer, exploiter et entretenir des installations d'enseignement primaire et secondaire gérées par le

⁸ Au cours de 2019-2020, le volet de F et E du Programme des IE (à l'exception des résidences pour enseignants) a été transféré au Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social de SAC dans le cadre de la transformation de l'éducation.

gouvernement fédéral ou une bande (y compris des résidences pour enseignants⁹ et des résidences étudiantes) ainsi que fournir les services connexes¹⁰;

- acquérir, remplacer et réparer le mobilier, l'équipement et l'ameublement des écoles, des résidences pour enseignants et des résidences étudiantes;
- déterminer les besoins en installations d'enseignement et élaborer des plans d'installations d'enseignement;
- concevoir et mettre en œuvre des pratiques de gestion de l'entretien.

De 2016-2017 à 2020-2021 (période évaluée), SAC a fourni une base annuelle moyenne (financement des services votés) d'environ 131 millions de dollars (à l'exclusion du financement pour le F et E qui relève du SPPMEDS depuis 2020). Outre les coûts de construction et de rénovation, les régions et les Premières Nations peuvent utiliser ces fonds pour des dépenses de projets liés à des immobilisations secondaires et le développement des capacités. Au cours de la période évaluée, le Programme des IE a également bénéficié d'un financement ciblé limité dans le temps (financement temporaire) pour des projets d'installations d'enseignement liés à des immobilisations importantes aux termes des annonces budgétaires de 2014 et de 2016, pour un total d'environ un milliard de dollars sur sept ans :

- **Budget de 2014** : 500 millions de dollars sur sept ans (de 2015-2016 à 2021-2022) pour le Fonds pour l'infrastructure éducationnelle¹¹;
- **Budget de 2016** : 969 millions de dollars sur cinq ans (de 2016-2017 à 2020-2021) pour le Fonds accru pour l'infrastructure scolaire.

Même si ces fonds limités dans le temps ont été utilisés pour les nouvelles constructions, les agrandissements, les rénovations et les réparations majeures des écoles actuelles dans les communautés des Premières Nations, deux initiatives ont été financées afin d'explorer des modes de prestation novateurs et rentables :

- **Fonds d'innovation** : Il a été créé en 2012 aux termes du Fonds pour l'infrastructure éducationnelle.¹² SAC a inclus le Fonds d'innovation dans les budgets de 2014 et de 2016 pour un total de 50 millions de dollars de 2016-2017 à 2020-2021 afin de construire des installations scolaires en utilisant des méthodes novatrices.
- **Regroupement des écoles** : Le regroupement des écoles est une classification de projets spécialisés qui permet aux communautés de combiner des projets scolaires qui englobent plusieurs Premières Nations. Aux termes des annonces budgétaires de 2014 et de 2016, SAC devait réaliser trois projets de regroupement des écoles : 1) la Manitoba Schools Initiative, 2) le regroupement des écoles du lac Winnipeg et 3) le regroupement des écoles du Nord-Ouest de l'Ontario.

⁹ Une résidence pour les enseignants désigne un logement pour un enseignant et sa famille. Un enseignant désigne une personne qui détient ou qui est considérée comme détenant un brevet ou un permis d'enseignement et qui est employée à *plein temps* dans l'école de la réserve. Cela comprend les directeurs administratifs et les directeurs adjoints ou leurs équivalents. Le Ministère a le pouvoir d'investir dans la construction de résidences pour enseignants dans les communautés des Premières Nations (zones 2, 3 et 4) lorsqu'un besoin peut être clairement démontré et sous réserve de la disponibilité des fonds.

¹⁰ Les conseils scolaires provinciaux peuvent également bénéficier d'un financement pour la planification, la conception, la construction ou l'acquisition d'installations d'enseignement primaire et secondaire destinées aux élèves des Premières Nations résidant habituellement dans les réserves.

¹¹ En 2012, le Fonds pour l'infrastructure éducationnelle a été créé avec un investissement initial de 175 millions de dollars sur trois ans.

¹² Tiré de : Fonds d'innovation (sac-isc.gc.ca) : www.sac-isc.gc.ca/fra/1456154039297/1533642270665.

Une partie du financement des services votés allouée aux installations d'enseignement peut également être utilisée pour compléter des projets soutenus par un financement temporaire ciblé. Par ailleurs, d'autres infrastructures nécessaires pour soutenir les écoles, telles que l'amélioration des routes et des égouts, et les résidences pour enseignants, sont généralement financées par d'autres programmes d'infrastructure de SAC (c.-à-d. que les égouts reçoivent du financement pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées)¹³.

Dépenses de programme

Le tableau suivant présente un sommaire des dépenses du Programme des IE (financement des services votés et budget de mesures temporaires) au cours de la période d'évaluation. Dans l'ensemble, le Programme des IE a dépensé environ 1,88 milliard de dollars sur cinq ans, répartis entre sept régions et l'AC. Pour l'ensemble des régions, le Manitoba a dépensé 547 millions de dollars, suivi de l'Ontario (415 millions de dollars) et de l'Alberta (360 millions de dollars). La dépense la plus faible a été enregistrée dans la région de l'Atlantique, avec 63 millions de dollars.

Tableau 2.1 : Dépenses du Programme des IE par région, de 2016-2017 à 2020-2021

Région	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Total
Atl.	13 758 293,00	12 000 112,00	16 309 658,00	7 786 812,17	12 678 935,60	62 533 810,77
Qc	27 870 623,00	26 513 494,00	20 540 615,00	14 583 321,00	7 182 185,00	96 690 238,00
Ont.	54 699 855,80	55 135 187,00	92 299 925,00	126 258 374,21	86 126 306,00	414 519 648,01
Man.	37 084 695,12	65 868 228,96	139 021 190,39	192 171 449,15	112 517 393,31	546 662 956,93
Sask.	45 451 428,00	68 022 075,00	96 186 402,00	52 248 333,83	17 550 457,00	279 458 695,83
Alb.	72 836 278,00	83 407 364,00	65 151 642,86	58 578 200,50	79 753 717,94	359 727 203,30
C.-B.	16 921 985,00	38 513 455,00	18 481 772,00	12 716 991,00	15 555 401,00	102 189 604,00
AC	3 209 924,00	7 109 758,29	3 621 780,47	1 923 027,18		15 864 489,94
Total	271 833 081,92	356 569 674,25	451 612 985,72	466 266 509,04	331 364 395,85	1 877 646 646,78

Source : rapports financiers de SAC

2.4 Gouvernance et gestion du programme

Le Programme des IE est géré dans la région de la capitale nationale (RCN) de SAC par l'intermédiaire de la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux (DGMOPIR) et de la Direction générale des infrastructures communautaires (DGIC), et mis en œuvre par les bureaux régionaux, tous au sein du Secteur des opérations régionales. Plus particulièrement :

- la **DGMOPIR** est responsable de gérer l'allocation des fonds du programme au niveau national, de réaliser les examens techniques des projets de plus de 15 millions de dollars avant leur approbation et de fournir à sept bureaux régionaux un soutien et une analyse en matière d'élaboration de politiques techniques¹⁴;
- la **DGIC** est responsable de l'ensemble des politiques du PIE, ce qui comprend la modernisation des politiques en matière d'infrastructures scolaires;
- les **bureaux régionaux** sont responsables de l'exécution et de la gestion quotidiennes du programme, ce qui comprend l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'investissement dans les infrastructures auprès des Premières Nations qu'ils desservent.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Le champ d'application du PIE s'étend également aux réserves des Premières Nations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, mais les programmes d'éducation et les écoles relèvent de la responsabilité des territoires.

Le Comité des opérations et de la prestation de services et le Comité de la haute direction des opérations régionales, présidés par la sous-ministre déléguée principale des Opérations régionales (OR), assurent l'uniformité des décisions stratégiques du PIE au sein du Secteur des OR et avec le reste du Ministère. Outre le Secteur des OR, le programme d'éducation du Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social (SPPMEDS) de SAC participe lui aussi à la mise en œuvre du Programme des IE. En 2019-2020, dans le cadre de la transformation de l'éducation, la DGIC a transféré l'autorité pour la composante F et E des fonds scolaires au SPPMEDS aux termes du budget de base en éducation pour les bénéficiaires dans la mise en œuvre de la nouvelle approche de financement régional provisoire de l'éducation fondé sur une formule. (Le F et E pour les résidences pour enseignants reste au sein des OR.)

Le SPPMEDS administre la composante F et E des écoles des Premières Nations, à l'exception des écoles fédérales et des bénéficiaires d'ententes de financement global qui n'ont pas encore opté pour l'approche fondée sur une formule. Les lignes directrices du Programme d'enseignement primaire et secondaire font référence au Protocole pour les infrastructures financées par SAC, qui garantit que les activités d'exploitation et d'entretien courant (permanent) des installations scolaires sont réalisées conformément à la *Directive d'exploitation et d'entretien*¹⁵ de SAC.

De plus, la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) joue également un rôle important dans la mise en œuvre du Programme des IE à l'échelle régionale. La Division de la santé environnementale et publique de la DGSPNI et ses agents en santé publique environnementale travaillent directement auprès des Premières Nations pour inspecter les installations communautaires où il y a des risques pour la santé et la sécurité ainsi que pour fournir des conseils et des directives sur la façon de réduire au minimum ces risques. Les agents en santé publique environnementale aident également les communautés à examiner les propositions de projets d'infrastructure du point de vue de la santé publique.

2.5 Priorisation et sélection des projets

Les communautés des Premières Nations possèdent et exploitent des installations et des systèmes d'infrastructures communautaires dans les réserves. Les Premières Nations sont responsables d'entretenir les actifs existants et d'en construire de nouveaux. Les bureaux régionaux de SAC aident les Premières Nations à élaborer des plans d'investissement dans l'infrastructure, à gérer des projets d'immobilisations, à exploiter et à entretenir les actifs existants. Le conseil d'une Première Nation doit s'assurer que les codes et les normes applicables sont respectés. Les Premières Nations sont responsables de l'embauche de professionnels qualifiés qui doivent se familiariser avec les normes et les exigences applicables au fonctionnement et à l'entretien de l'infrastructure communautaire, et s'y conformer.

Le Programme des IE est mis en œuvre en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le PIE, comme le précisent ses modalités, et les fonds (à l'exception de la composante F et E du Programme des IE) transitent par les contributions pour soutenir la construction et l'entretien de

¹⁵ Le Protocole pour les infrastructures financées par SAC dresse la liste des statuts, des règlements, des politiques, des codes, des directives, des normes, des protocoles, des spécifications, des lignes directrices et des procédures applicables aux termes du Programme d'immobilisations et d'entretien de SAC.

l'infrastructure communautaire. Le PIE exige que les Premières Nations dressent la liste de tous les projets d'infrastructure admissibles dans leur Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (PIIPN). SAC alloue des fonds pour la construction et l'entretien d'infrastructures aux Premières Nations au niveau régional par le biais d'une formule, d'un financement de projet fondé sur des propositions ou d'une combinaison des deux.

Selon le Guide du PIE de 2016, le financement fondé sur des propositions est utilisé par le PIE pour fournir un soutien financier aux Premières Nations afin qu'elles investissent dans des immobilisations. Les montants des contributions pour la construction d'actifs ou la rénovation d'actifs existants sont déterminés par les bureaux régionaux en fonction des propositions soumises par les bénéficiaires des Premières Nations. Les bureaux régionaux harmonisent ces besoins avec les modalités, les critères, les priorités et les ressources du programme, et la RCN détermine l'approche nationale d'affectation des fonds et alloue les fonds aux régions.

Les niveaux de financement pour le F et E des installations d'enseignement sont calculés séparément par la formule de financement de base des programmes d'éducation (qui diffère selon les régions). Celle-ci tient compte des données du Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI) concernant le nombre et l'état des installations d'enseignement dans chaque communauté. Les régions transfèrent le montant calculé du financement et allouent les fonds aux Premières Nations respectives pour leurs activités de F et E.

Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations

Comme il est indiqué sur le site Web¹⁶ de SAC, le PIIPN est un outil de planification dont se sert SAC pour évaluer les besoins en infrastructure et planifier stratégiquement les investissements dans l'infrastructure au sein des communautés des Premières Nations partout au Canada. SAC gère les fonds du PIE en fonction des PIIPN. Ces plans d'investissement sont élaborés en partenariat avec les Premières Nations et sont fondés sur les besoins en infrastructures que les communautés ont recensés. Ils couvrent tous les secteurs d'actifs du PIE. Chaque année, les Premières Nations doivent soumettre leur plan d'investissement dans l'infrastructure à un bureau régional au plus tard le 30 septembre. L'ordre de priorité des investissements est établi au moyen du Système national de classement des priorités (SNCP), un outil de planification qui favorise le financement direct des projets prioritaires selon un processus uniforme et transparent pour toutes les régions. Les projets prioritaires sont financés dans les premières années du plan tandis que les autres le sont dans les années suivantes. Les sommes disponibles pour le financement des projets indiqués dans le PIIPN varient d'une année à l'autre en raison des programmes ciblés à durée déterminée.

Système national de classement des priorités

L'ordre de priorité des projets proposés est fondé sur plusieurs facteurs couverts par le SNCP, notamment :

- la protection de la santé et de la sécurité ainsi que des biens (les biens doivent être mis à niveau ou remplacés pour respecter les normes requises);
- les améliorations pour des questions de santé et de sécurité (mise à niveau de biens existants, nouveaux projets de construction ou d'acquisition afin d'atténuer un risque important pour la santé et la sécurité);

¹⁶ Site Web de SAC, mise à jour du 28 juillet 2023. Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1440084290678/1533645718223>

- la réfection ou un important projet d'entretien (vise à prolonger la vie utile d'une installation ou d'un bien, ou à conserver le niveau de service d'origine d'un bien);
- la croissance (croissance anticipée de la communauté qui nécessite la construction, l'agrandissement ou l'acquisition de nouveaux biens pour conserver les normes de niveau de service).

Système de classement des priorités pour les écoles

Outre le Système national de classement des priorités, le Système de classement des priorités pour les écoles est un autre outil utilisé pour orienter les décisions d'investissement dans l'infrastructure scolaire, qui tient compte des critères suivants :

- l'état des installations actuelles (en mettant l'accent sur la santé et la sécurité);
- la surpopulation;
- l'accessibilité aux écoles hors réserve;
- la conception (répartition des classes et services offerts);
- les possibilités de rentabilité (sources de financement externes et regroupements);
- l'état de préparation du projet;
- les possibilités de partage des coûts;
- les possibilités de réaliser des gains d'efficacité;
- des solutions et du financement novateurs.

Au cours de l'affectation de la planification des investissements du Budget de 2014 et du Budget de 2016 pour les installations d'enseignement, le Système de classement des priorités pour les écoles a été utilisé comme facteur pour établir les priorités à l'échelle nationale et régionale; toutefois, il n'a pas été appliqué de façon uniforme dans l'ensemble des régions.

Normes sur les surfaces dans les écoles

Les Normes sur les surfaces dans les écoles (NSE) de SAC décrivent les normes de niveau de service du Ministère pour la construction et la rénovation majeure des écoles des Premières Nations dans les réserves qui peuvent être financées par le Ministère. Les NSE déterminent la superficie brute totale d'une école pour laquelle un financement peut être accordé par SAC. Les NSE ne déterminent pas quelle école est admissible au financement ni quelle école sera financée. Les NSE complètent les modalités du PIE. En cas de conflit entre les modalités des NSE et celles du PIE, les modalités du PIE prévalent.

Les Premières Nations qui souhaitent construire une nouvelle installation d'enseignement (ou effectuer une rénovation majeure ou agrandir une installation actuelle) doivent présenter une demande de financement par le biais du processus du PIIPN, en suivant la procédure habituelle de soumission de propositions dans le cadre du PIE. Si le financement est approuvé, il sera accordé en fonction de l'allocation de la surface brute totale de plancher conformément à la méthodologie d'application des NSE. Les Premières Nations qui souhaitent se procurer une surface plus grande que celle qui est prévue par les NSE pour leur établissement peuvent le faire en finançant les coûts supplémentaires du projet à l'aide de revenus autonomes ou de fonds provenant d'un tiers non gouvernemental ou encore d'un autre ordre de gouvernement. L'application des NSE est requise pour que les projets scolaires admissibles puissent passer aux prochaines étapes et obtenir l'approbation du Ministère, ainsi que pour obtenir un financement d'immobilisations.

Les NSE ont été mises à jour au fil des ans depuis l'élaboration du document original en 1993. La dernière version des NSE est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2023 et remplace les versions précédentes datant de 2021, 2016, 2013 et 2000. Les NSE constituent un document évolutif. Au cours de la période évaluée, la version de 2016 a été appliquée pour les projets de financement d'installations d'enseignement¹⁷.

2.6 Suivi et inspections des projets

Pour assurer le suivi des projets, SAC a recours au SIGI, une application Web composée d'un certain nombre de modules, notamment les biens, les bandes, le budget, les lacunes et les inspections et le F et E. Le SIGI est utilisé par le personnel du programme de SAC responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des immobilisations. Le personnel régional saisit l'information sur le projet fournie par les Premières Nations dans le SIGI et la met à jour, s'il y a lieu.

Le Ministère a utilisé le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) comme module d'inspection pour recueillir et enregistrer des données sur la condition des biens dans les réserves. L'état de chaque bien devrait être évalué tous les trois ans¹⁸, conformément au cycle d'inspection du SRCB. Les inspections sont des examens formels effectués sur place par des inspecteurs professionnels des biens et des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Les renseignements relatifs à l'inspection des actifs comprennent l'évaluation de l'état général, l'évaluation du fonctionnement et de l'entretien, l'estimation de la durée de vie restante et les lacunes. Les renseignements supplémentaires concernant l'inspection des bâtiments comprennent les plans de gestion, les terrains, l'état extérieur et intérieur, les systèmes mécaniques, l'infrastructure du bâtiment et les systèmes de sécurité et de protection contre les incendies.

Les inspections du SRCB génèrent une liste de lacunes à l'intention des Premières Nations. Les bureaux régionaux de SAC collaborent ensuite avec elles dans le cadre du processus annuel de planification du PIIPN à la réalisation des travaux de réparation et d'entretien nécessaires à la préservation des investissements. Les projets font l'objet d'un suivi par le biais d'un module de suivi des projets dans le SIGI. Les bureaux régionaux disposent d'ingénieurs et d'autres employés qui peuvent guider les Premières Nations et les entrepreneurs tiers en ce qui concerne le respect des politiques et des codes. À l'exception de l'Alberta, dont les inspections du SRCB sont effectuées par le Groupe consultatif des services techniques, les bureaux régionaux établissent également des contrats avec des firmes d'ingénierie pour effectuer des inspections cycliques du SRCB.

¹⁷ Les NSE de 2021 ont été publiées le 29 juillet 2021 et sont en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021.

¹⁸ Pendant la pandémie, les inspections du SRCB ont été suspendues pendant un an, de sorte que certaines écoles pourraient ne pas être inspectées pendant quatre ans.

3. PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

3.1 Portée et enjeux de l'évaluation

La portée de l'évaluation a tenu compte des exigences obligatoires de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. L'évaluation a également été axée sur les constatations tirées des évaluations et des vérifications antérieures, ainsi que sur les besoins des programmes et les travaux en cours sur la réforme des programmes.

Tout en examinant les activités financées à la fois par les services votés et le financement temporaire du Programme des IE exécuté en vertu des pouvoirs conférés par le PIE sur une période de cinq ans allant d'avril 2016 à mars 2021, l'évaluation a misé sur les questions de pertinence, d'efficacité et d'efficience, et a cherché des données probantes pour soutenir les enjeux transversaux liés au transfert de services et aux répercussions des changements climatiques. Une optique d'analyse comparative entre les sexes Plus a été intégrée, le cas échéant, du point de vue des divers segments de la population vivant dans les réserves.

Pour des raisons de pertinence, l'évaluation s'est concentrée sur les besoins actuels et émergents des Premières Nations en matière d'infrastructures scolaires dans les réserves. En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience, on a mis l'accent sur la mesure dans laquelle le Programme des IE a atteint les résultats escomptés ainsi que sur le rendement de la conception, de la mise en œuvre et de la gouvernance du programme.

Questions transversales avec d'autres évaluations liées à l'infrastructure

Deux autres évaluations ont été menées au cours de la même période que le Programme des IE sur d'autres programmes liés à l'infrastructure en vertu du PIE, c'est-à-dire le Programme de logement dans les réserves et le programme Autres infrastructures communautaires et activités, qui étaient soumis à la même autorité et aux mêmes exigences en vertu du PIE et qui comportaient un chevauchement des contacts régionaux et des partenaires des Premières Nations entre les trois programmes.

Pour tenir compte des similitudes, des dépendances et d'autres questions transversales entre les trois programmes dans la prestation des programmes et des services d'infrastructure aux communautés des Premières Nations, l'équipe d'évaluation a analysé ces aspects transversaux qui s'appliquent aux trois évaluations afin d'obtenir une vision plus globale pour éclairer le programme d'infrastructure et la prestation de services de SAC au-delà d'un seul programme.

3.2 Sources de données

Dans la mesure du possible, les activités de collecte de données pour l'évaluation du Programme des IE ont été intégrées aux activités d'évaluation du Programme de logement dans les réserves et du programme Autres infrastructures communautaires et activités afin de réduire le fardeau de l'engagement des communautés et des organisations des Premières Nations et de réaliser des gains d'efficacité, le cas échéant.

Six sources de données ont été utilisées pour étayer l'évaluation du Programme des IE, à partir desquelles le sondage a été mené pour les trois évaluations susmentionnées :

- **Revue de la littérature et des documents** – les documents ministériels pertinents, tels que les présentations au Conseil du Trésor, les rapports de SAC, les notes d'information et la correspondance, ainsi que les principales études réalisées ou parrainées par les partenaires des Premières Nations, y compris l'évaluation des besoins en capital pour les infrastructures scolaires des Premières Nations (2021) et l'évaluation des besoins en matière de F et E pour l'infrastructure scolaire (2022) de l'Assemblée des Premières Nations, ont été examinés.
- **Analyse des données administratives et financières** – les données financières, de rendement et de suivi, les rapports d'étape et les dossiers de projet ont été analysés.
- **Entrevues avec des informateurs clés** – 54 entrevues (internes et externes) ont été réalisées avec 60 personnes issues de huit Premières Nations, trois conseils tribaux, une organisation de services techniques des Premières Nations, trois autorités scolaires des Premières Nations, une organisation nationale des Premières Nations, c.-à-d. l'Assemblée des Premières Nations (APN), 23 membres du personnel de la RCN, notamment de la DGIC, de la DGMOPIR, du SPPMEDS, de la DGSPNI, et 15 membres du personnel régional de SAC de l'ensemble des régions.
- **Sondage auprès des bénéficiaires du financement** – un sondage intégrant les trois programmes (c.-à-d. le Programme des IE, le Programme de logement dans les réserves et le programme Autres infrastructures communautaires et activités) a été mené auprès des bénéficiaires volontaires des communautés des Premières Nations, ciblant un total de 1 098 invités dans 588 Premières Nations du Canada. Sur les 226 sondages remplis, 50 portaient sur le Programme des IE.
- **Groupe de discussion** – un groupe de discussion a été organisé pour les membres d'une communauté des Premières Nations de l'Alberta désignée comme une communauté de zone 2 (située entre 50 km et 350 km d'une station-service accessible toute l'année par la route).
- **Étude de cas** – l'étude de cas sur les initiatives de regroupement des écoles a compris l'examen de documents, des entrevues et des groupes de discussion avec 18 participants externes des Premières Nations (12 du Manitoba et six de l'Ontario), 12 entrevues internes avec le personnel de SAC et une visite de la communauté de la Première Nation de God's Lake.

3.3 Défis et limites

Les limites à l'interprétation des résultats des sondages, des entrevues et des groupes de discussion sont liées à la répartition des caractéristiques démographiques de l'échantillon. Bien que la représentation régionale ait été obtenue et que les données puissent illustrer les expériences de nombreuses Premières Nations et qu'elles soient communiquées avec confiance, elles ne sont pas nécessairement représentatives de toutes les communautés des Premières Nations du Canada.

- **Sondage** : le suivi étant limité ou impossible dans de nombreux cas, la taille de l'échantillon final a été réduite. Bien que la taille globale de l'échantillon soit demeurée suffisamment importante pour rendre compte des résultats, une région (Atlantique) est sous-représentée dans les données finales.
- **Entrevues** : plusieurs entrevues ont été menées auprès des Premières Nations et des conseils tribaux dans les régions de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, de l'Ontario et de l'Atlantique. En revanche, une seule entrevue a été menée auprès d'une Première Nation dans chacune des autres régions (c.-à-d. l'Alberta, le Québec et le Manitoba) et aucune entrevue n'a été effectuée auprès des Premières Nations du Yukon.

et des Territoires du Nord-Ouest. De plus, certains répondants des Premières Nations occupaient leur poste depuis peu et ne connaissaient donc pas tous les aspects du programme, ce qui explique qu'ils n'étaient peut-être pas en mesure de rendre compte en toute confiance des expériences et des résultats de leurs communautés en ce qui concerne le programme au-delà de la période pendant laquelle ils occupaient leur poste actuel.

- **Groupe de discussion** : le recrutement pour les groupes de discussion formés des membres des communautés des Premières Nations et des utilisateurs finaux des infrastructures d'enseignement a représenté un défi considérable. Malgré tous les efforts déployés pour mobiliser une soixantaine de communautés, une seule communauté en Alberta (une communauté de petite taille dans la zone 2) a accepté de participer à un groupe de discussion.
- **Données financières et administratives** : Il a été très difficile d'obtenir des données financières et administratives à l'appui des constatations de l'évaluation. Malgré la facilité d'accès des rapports trimestriels sur les investissements ciblés dans l'infrastructure des Premières Nations publiés sur GCpédia¹⁹, lorsqu'on a cherché à obtenir de l'information au-delà du nombre total de projets réalisés et du financement investi pour chaque bien, p. ex. les dépenses par type de projet, par sous-catégorie de projet, par zone et le nombre total de demandes de financement des bénéficiaires, etc., les données n'étaient pas bien remplies dans le SIGI, ce qui rendait leur utilisation difficile. De plus, comme les régions gèrent leur propre saisie de données dans le SIGI en fonction de l'information communiquée par les Premières Nations, la cohérence a également été soulevée comme un problème dans la manière dont certains champs et certaines catégories ont été interprétés dans les régions.

3.4 Intégration de pratiques et de méthodes adaptées à la culture

Afin de soutenir le mandat de l'équipe d'évaluation de SAC, qui consiste à intégrer les principes de codéveloppement et à mettre en œuvre des méthodes et des approches d'évaluation avec les peuples autochtones et les partenaires qui sont davantage axées sur les visions du monde et les systèmes de connaissances autochtones, l'équipe d'évaluation a cherché, dans la mesure du possible, à intégrer des pratiques culturellement plus appropriées dans le processus d'évaluation, y compris :

- en mobilisant les principaux partenaires des Premières Nations à des étapes clés, y compris la planification de l'évaluation, les constatations préliminaires et le rapport d'évaluation final;
- en collaborant avec les partenaires des Premières Nations pour mettre au point l'approche et les instruments d'évaluation (c.-à-d. le Guide d'entretien et le questionnaire de sondage) en tenant compte des perspectives autochtones en ce qui concerne les méthodes de collecte de données;
- en intégrant des cérémonies d'ouverture et de clôture et la narration d'histoires dans certaines discussions de groupe et activités de mobilisation, le cas échéant;
- en communiquant les constatations et les résultats liés à l'évaluation avec les partenaires et les participants des Premières Nations en respectant le principe de réciprocité;
- en embauchant un cabinet d'experts-conseils spécialisés dans les approches et les méthodes d'évaluation autochtones pour soutenir la collecte de données auprès des Premières Nations et des représentants et membres de la communauté.

¹⁹ GCpédia : https://www.gcpedia.gc.ca/wiki/Archives_de_rapports

- en assurant une représentation suffisante des participants des Premières Nations à la collecte de données, où la majorité des personnes interrogées étaient composées de membres de la communauté des Premières Nations, de l'administration, de l'organisation technique et des partenaires; un sondage ciblant uniquement les communautés des Premières Nations; et des groupes de discussion avec des membres des communautés des Premières Nations;
- en créant un comité consultatif d'évaluation des Premières Nations pour l'évaluation du Programme des IE, formé de représentants, notamment des chefs et des organisations techniques d'infrastructure des Premières Nations; le comité a contribué à orienter la conduite de l'évaluation. Par ailleurs, étant donné les liens et les similitudes entre les évaluations des infrastructures, les conseils pertinents du comité ont également servi à l'élaboration des évaluations du Programme de logement dans les réserves et du Programme Autres infrastructures communautaires et activités, le cas échéant;
- en utilisant un style plus narratif et des citations, au besoin, pour fournir des données qualitatives à l'appui des conclusions de l'évaluation dans le but de transmettre les commentaires des communautés des Premières Nations.

4. CONSTATATIONS SUR LA PERTINENCE : RÉPONDRE AUX BESOINS DES PREMIÈRES NATIONS EN MATIÈRE D'INSTALLATIONS D'ENSEIGNEMENT

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme des IE a répondu aux besoins actuels et émergents en matière d'accès à des installations d'enseignement fiables et durables dans les réserves. L'évaluation montre que l'ampleur des besoins actuels et futurs en matière d'installations d'enseignement dépasse de loin les fonds disponibles. Quelques facteurs de plus en plus importants ou émergents, notamment la croissance démographique dans les réserves, les répercussions des changements climatiques et de la COVID-19 et les besoins croissants de divers segments des communautés, ont exercé une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées. Bien que le Programme des IE soit jugé pertinent pour répondre aux besoins de certaines installations d'enseignement, certaines lacunes ont été relevées en ce qui concerne le respect des normes de santé et de sécurité, les élèves ayant des besoins particuliers et les résidences pour enseignants.

4.1 Assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada

Première constatation : le Programme des IE s'harmonise avec les priorités de SAC et du gouvernement du Canada.

Selon un rapport du Conseil canadien pour les partenariats public-privé intitulé « Bridging the First Nations Infrastructure Gap » (en anglais seulement), le déficit d'infrastructures uniquement pour les Premières Nations vivant dans les réserves était estimé à 30 milliards de dollars en 2016. Ce déficit s'explique en partie par l'éloignement de certaines communautés, par une série de problèmes socioéconomiques, par des politiques de F et E obsolètes et à des décennies de sous-financement. De plus, les investissements actuels ne tiennent pas compte de la croissance démographique, du taux d'inflation et des besoins des communautés des Premières Nations²⁰.

Les activités menées aux termes du Programme des IE s'harmonisent avec les priorités du gouvernement du Canada visant à combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. La lettre de mandat de 2021 du premier ministre à la ministre des Services aux Autochtones indiquait ce qui suit :

Pour parvenir à l'équité, vous continuerez à collaborer avec vos partenaires autochtones en travaillant ensemble pour combler les écarts socioéconomiques et améliorer l'accès à des services de haute qualité. Il s'agit notamment de poursuivre les travaux visant à éliminer tous les avis à long terme concernant la qualité de l'eau potable qui subsistent, et de combler les écarts en matière d'infrastructures d'ici 2030, en mettant l'accent sur la construction de logements durables et abordables »²¹.

Le Programme des IE contribue à la responsabilité essentielle de SAC en matière de services de gouvernance et de développement communautaire ainsi qu'au résultat ministériel « Les Autochtones disposent d'infrastructures fiables et durables » et à son mandat d'améliorer la

²⁰ Le Conseil Canadien pour les Partenariats Public-Privé : « Comblent le déficit infrastructurel dans les communautés des Premières Nations du Canada par l'entremise des partenariats public-privé (non disponible en français) »

²¹ Extrait de : <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-aux-autochtones-et>

qualité des services fournis aux communautés autochtones non autonomes. Une lettre de 2022 de la ministre des Services aux Autochtones annonçant le plan ministériel 2022-2023 a réaffirmé l'harmonisation du programme de l'Opération retour au foyer avec le mandat principal du Ministère, à savoir :

« Améliorer l'accès à des services de haute qualité pour les Premières Nations, les Inuits et les Métis, pour donner aux peuples autochtones les moyens de fournir des services de manière indépendante et pour résoudre le problème fondamental de combler les écarts socioéconomiques. Nous serons délibérés et créerons des stratégies pour mieux mesurer les écarts et en faire rapport, afin que nous puissions tous montrer les progrès de notre travail et de nos investissements. [...] Notre engagement à combler les lacunes en matière d'infrastructure demeure solide. Eau potable propre. Logements sécuritaires et abordables. Infrastructure de santé. Établissements d'enseignement. L'absence de l'un d'entre eux [...] blesse les générations successives²² ».

4.2 Lacunes en matière d'installations d'enseignement : besoins actuels et émergents

Pour que le Programme des IE soit pertinent, il doit aider les Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructures scolaires. Il est donc important de comprendre l'ampleur des besoins actuels et émergents en matière d'éducation et d'installations d'enseignement dans les réserves afin de s'assurer que le Programme des IE contribue à répondre à ces besoins.

Deuxième constatation : de nombreuses écoles des Premières Nations vieillissent, sont surpeuplées et ont besoin d'être remplacées, ce qui contribue aux lacunes dans la prestation de programmes d'éducation dans les réserves. Les normes figurant dans les NSE 2016 ne tiennent pas compte des besoins éducatifs des communautés quant à la taille des écoles.

De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que leurs écoles avaient atteint ou dépassé leur capacité, parfois avant même qu'elles ne soient achevées, ce qui a entraîné la nécessité de construire de nouvelles écoles ou d'agrandir des installations actuelles. Certaines communautés tentent de résoudre le problème de surpopulation en utilisant d'autres infrastructures communautaires, telles que des salles communautaires, des gymnases et des salles de classe. Dans l'une des communautés étudiées, une école ouverte il y a seulement deux ans et conçue pour 450 élèves en accueille aujourd'hui 570. Une organisation des Premières Nations a estimé qu'il y avait plus de 200 écoles dans les réserves partout au pays qui étaient surpeuplées et plus de 50 écoles qui devaient être remplacées en raison de leur année de construction et de leur détérioration. Plusieurs Premières Nations ont indiqué qu'elles devaient transporter des élèves en dehors de leur communauté, en particulier ceux en huitième année et plus, parce qu'il n'y a pas de place dans leur école actuelle pour ces niveaux. Les personnes interrogées ont indiqué que les élèves peuvent être transportés quotidiennement en autobus vers des écoles situées jusqu'à 80 km de leur réserve; certaines communautés éloignées doivent envoyer leurs enfants en pension dans des communautés non autochtones pour qu'ils puissent fréquenter l'école secondaire.

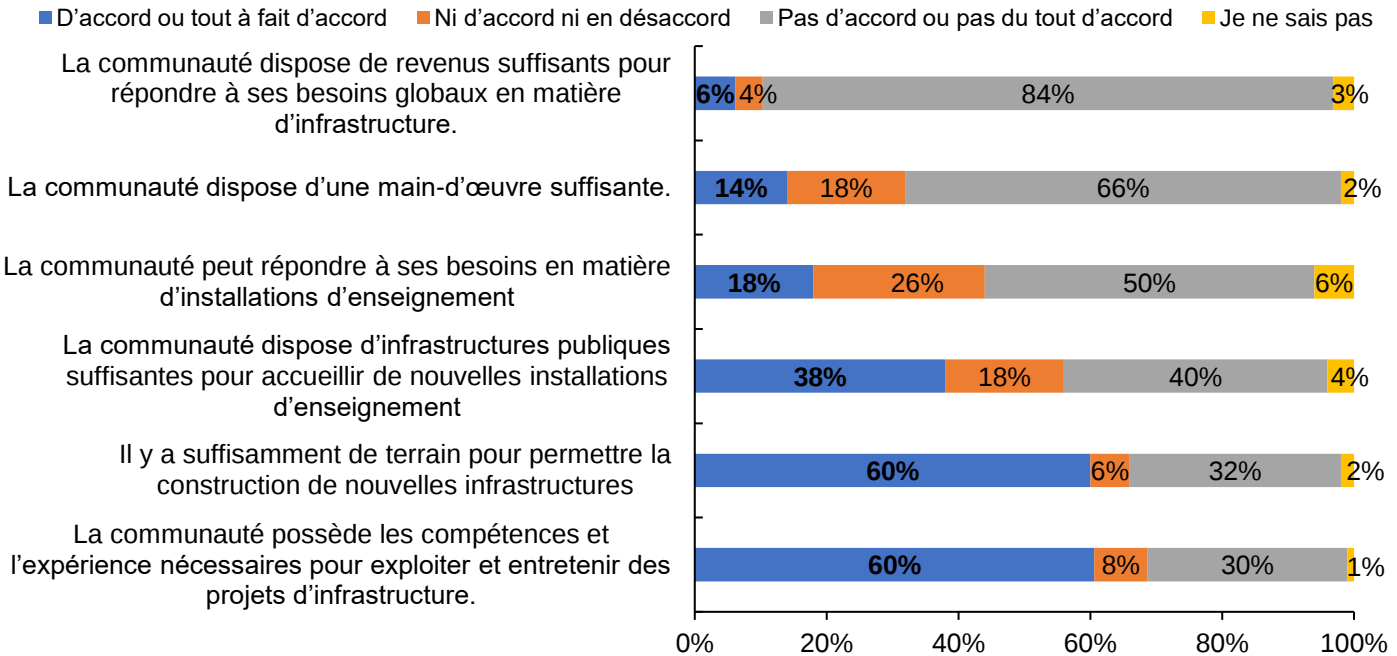
²² Site Web du gouvernement du Canada. Page Web du Plan ministériel 2022-2023 de Services aux Autochtones. Tiré de : www.sac-isc.gc.ca/fra/1642087807510/1642087838500.

Les personnes interrogées parmi les communautés et les organisations des Premières Nations ainsi que plusieurs membres du personnel gouvernemental ont également souligné la nécessité de mettre sur pied des programmes d'éducation de la petite enfance, qui sont courants dans les écoles hors réserves, mais qui ne sont pas admissibles au financement du Programme des IE, car ils ne relèvent pas du PIE. Les agents de projet régionaux travaillent avec le personnel régional de la DGSPNI pour financer les programmes d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves (APAR) dans les nouvelles écoles. Les agents de projet régionaux travaillent avec le personnel régional de la DGSPNI pour financer les programmes d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves (APAR) dans les nouvelles écoles. Les personnes interrogées ont expliqué plusieurs raisons pour lesquelles les enfants fréquentent une école hors réserve par choix, notamment le fait que les parents souhaitent offrir à leurs enfants des possibilités d'éducation qui ne sont pas offertes à l'école de la réserve et que les parents retirent les plus jeunes élèves de l'école de la réserve, une fois que l'aîné a atteint un niveau qui n'est plus offert dans la réserve, afin que tous leurs enfants puissent fréquenter la même école. Les Premières Nations s'inquiètent des répercussions de cette situation, affirmant que le manque d'éducation de la petite enfance peut nuire aux taux de réussite scolaire et au bien-être général de la communauté.

De nombreux membres des Premières Nations ont mentionné que leurs écoles ne disposent pas de l'espace nécessaire pour offrir à leurs élèves les possibilités d'apprentissage auxquelles ont accès les élèves des écoles non autochtones, ce qui limite davantage l'accès à l'éducation et incite les parents à envisager d'envoyer leurs enfants dans des écoles non autochtones. Par exemple, de nombreuses communautés ont besoin d'espace pour enseigner des métiers, tels que la mécanique, la soudure, la coiffure et l'esthétique, la menuiserie, la cuisine, ainsi que pour les laboratoires de sciences et d'informatique et les salles de spectacle. Le besoin d'espace pour les programmes linguistiques (programmes d'immersion) et culturels, les activités traditionnelles, les cérémonies et les Aînés est encore plus grand.

Parmi les répondants au sondage, 50 % ont indiqué que leur communauté ne pouvait pas répondre à ses besoins en matière d'installations d'enseignement (figure 4.1).

Figure 4.1 : Besoins actuels de la communauté



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes à propos de votre communauté? Répondants, n = 50)

Certaines personnes interrogées ont également noté que, dans le cadre des NSE 2016, lorsqu'une nouvelle école est approuvée, l'espace pour l'inclusion des élèves des classes supérieures n'est pas approuvé en raison du faible nombre d'élèves dans ces classes. De nombreuses personnes interrogées parmi les Premières Nations ont indiqué que la formule utilisée pour déterminer la taille des écoles ne tient pas compte de la croissance prévue, de l'entreposage de l'équipement ou des programmes pour les besoins particuliers. D'autres Premières Nations ont indiqué qu'elles ne pouvaient pas obtenir de financement pour construire une école plus grande ou inclure des classes supérieures, parce qu'elles ne peuvent pas inclure les enfants qui fréquentent une école hors réserve par choix dans la formule de financement pour justifier la taille de l'école nécessaire.

Les NSE 2021²³ ont apporté des améliorations aux NSE 2016 en offrant des types d'espaces supplémentaires et en augmentant la taille des allocations d'espace actuelles pour soutenir les programmes d'éducation. Elles ont également donné aux Premières Nations plus de souplesse pour déterminer la répartition de l'espace dans l'allocation, par rapport aux NSE précédentes, qui étaient plus normatives.²⁴ Les NSE 2021 exigeaient également que les démographes déterminent correctement les projections d'inscriptions à la cinquième année de fonctionnement de l'école. Cependant, de nombreuses personnes interrogées des Premières Nations ont indiqué que seules les écoles construites après l'entrée en vigueur des NSE 2021 peuvent profiter de cet espace supplémentaire. De fait, les écoles plus anciennes ne reçoivent pas

²³ Bien que les NSE 2021 soient entrées en vigueur après la période évaluée, compte tenu du moment de l'évaluation, certains commentaires sur les NSE 2021 ont été recueillis au cours de la collecte des données.

²⁴ Les ajouts qui permettent de mieux répondre aux besoins de la communauté comprennent les espaces d'enseignement culturel et traditionnel, les espaces d'éducation rattachés aux ressources naturelles, les espaces pour les professionnels, les espaces pour les Aînés et les espaces pour les personnes ayant des besoins particuliers.

automatiquement le financement nécessaire pour rénover leurs bâtiments afin de répondre aux NSE actuelles.

Troisième constatation : les résidences pour enseignants représentent une lacune à combler, car le financement de la construction, de la réparation et de l'entretien des résidences pour enseignants n'est pas toujours inclus dans les budgets de construction ni dans ceux de F et E.

De nombreuses Premières Nations, en particulier les communautés nordiques et éloignées, comptent sur les résidences pour enseignants en vue d'attirer et de maintenir en poste des enseignants, des spécialistes et des administrateurs scolaires non autochtones qualifiés et d'offrir des programmes d'éducation dans les réserves. Bien que quelques projets de construction de résidences pour enseignants aient reçu un financement ciblé avant 2019 dans le cadre du Budget de 2014 et du Budget de 2016, les résidences pour enseignants n'ont pas été financées dans le cadre des projets scolaires afin d'optimiser les affectations de fonds dans le cadre des deux budgets. Les personnes interrogées parmi les Premières Nations ont dit aux évaluateurs qu'au cours de la période évaluée, il a été difficile d'obtenir du financement pour construire des résidences pour enseignants. Bon nombre d'entre elles ont indiqué que le financement limité signifie qu'elles doivent souvent choisir entre le financement d'une nouvelle école ou d'un agrandissement et le financement de nouvelles résidences pour enseignants; l'école passe toujours en priorité. Les résidences pour enseignants ne sont pas non plus considérées comme un projet de logement prioritaire, car le besoin de logements pour les membres de la communauté passe en premier.

Certaines résidences pour enseignants ont été construites il y a des dizaines d'années et nécessitent d'importantes réparations. Une étude réalisée par l'APN en 2021 a révélé que l'année de construction moyenne des résidences pour enseignants dans les réserves était 1996 et que l'inspection du SRCB donnait une note moyenne de 6,3 sur 10 pour ce qui est de la condition générale²⁵. 54 % des répondants au sondage (figure 5.1) n'étaient pas d'accord pour dire que le Programme des IE répondait aux besoins de leurs communautés en ce qui a trait aux résidences pour enseignants. Une évaluation des besoins en capital pour les infrastructures scolaires des Premières Nations, réalisée par l'APN, a estimé à 1,57 milliard de dollars les coûts d'immobilisation sur 20 ans pour les résidences pour enseignants, conformément aux NSE 2021. Une étude de suivi de l'APN sur les besoins en matière de F et E des Premières Nations a révélé que les besoins annuels en F et E pour les résidences pour enseignants s'élevaient à environ 68 millions de dollars.²⁶

Les personnes interrogées ont noté que la disponibilité, la proximité et la condition des résidences pour enseignants avaient limité leur capacité à embaucher des professionnels. Elles ont également suggéré que ces résidences soient intégrées dans les projets scolaires. Certaines communautés des Premières Nations utilisent des revenus autonomes pour construire et entretenir des résidences pour enseignants. Une personne interrogée a partagé une solution novatrice où la communauté a demandé une subvention pour la construction d'une petite maison construite par des élèves pour servir de résidence; la communauté a fourni le terrain et le raccordement aux services.

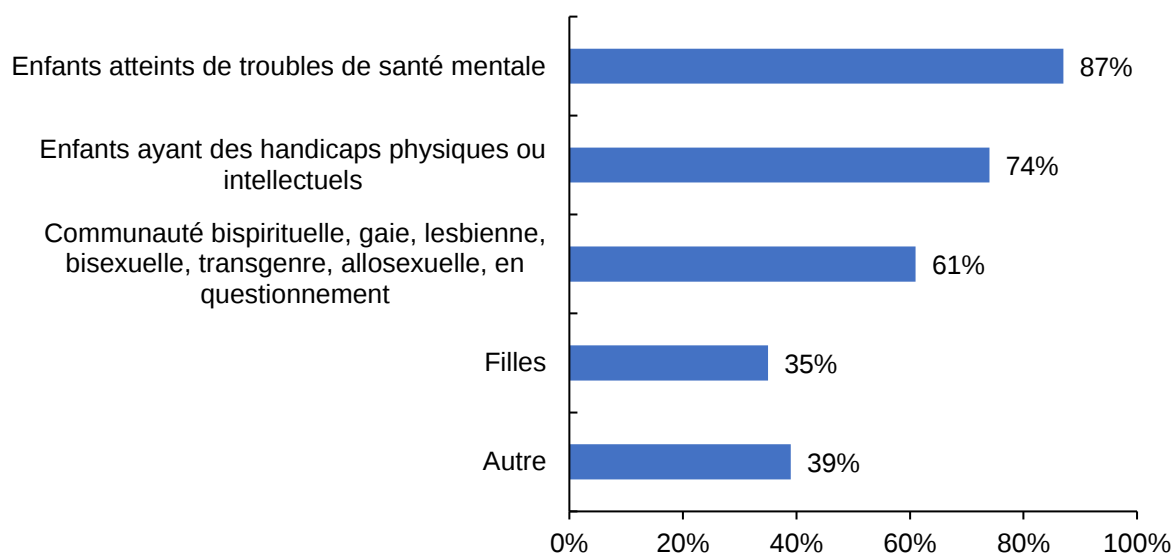
²⁵ Assemblée des Premières Nations (2021). Évaluation des besoins en capital pour les infrastructures scolaires des Premières Nations (PDF) (non disponible en français)

²⁶ Assemblée des Premières Nations (2022). Évaluation des besoins en matière de fonctionnement et d'entretien des infrastructures scolaires des Premières Nations (PDF) (non disponible en français)

Quatrième constatation : les communautés des Premières Nations ont un besoin grandissant en installations d'enseignement pour mieux accueillir les enfants autochtones ayant des besoins particuliers et des problèmes de santé mentale, ce qui nécessite des équipements spéciaux, des salles silencieuses et de l'espace pour les spécialistes.

Les communautés des Premières Nations ne sont souvent pas en mesure de répondre aux besoins des divers membres de leur communauté en matière d'installations d'enseignement. Près de la moitié (46 %) des répondants au sondage ont indiqué que le Programme des IE ne répondait pas de manière adéquate aux divers segments de la population de leur communauté. Parmi ces répondants au sondage, les groupes les plus fréquemment mentionnés étaient les enfants ayant des problèmes de santé mentale (87 %), suivis par les enfants ayant des handicaps physiques ou intellectuels (74 %). Les autres groupes mentionnés comprennent les étudiants adultes, les Aînés et les gardiens des savoirs (figure 4.2).

Figure 4.2 : Groupes non soutenus par le Programme des installations d'enseignement



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Parmi les groupes suivants, lequel n'est pas desservi de manière adéquate par le Programme des installations d'enseignement? Question posée à ceux qui n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme des installations d'enseignement dessert divers segments de la population de la communauté. Les réponses multiples sont autorisées. Répondants, n = 23.)

Bien qu'une majorité (61 %) des répondants au sondage aient indiqué que le Programme des IE ne répondait pas aux besoins des membres de la communauté bispirituelle, gaie, lesbienne, bisexuelle, transgenre, queer ou en questionnement, des progrès ont été accomplis dans ce domaine, puisque quelques personnes interrogées des Premières Nations et du gouvernement ont indiqué que certaines communautés ont adopté des salles de bain neutres dans leurs écoles. Certaines Premières Nations ont indiqué qu'elles pouvaient simplement changer l'affichage de certaines salles de bain, tandis que d'autres ont indiqué qu'elles avaient inclus des salles de bain neutres dans la conception de leur nouvelle école. Au cours de la période évaluée, les écoles construites devaient être conçues exemptes d'obstacles selon les NSE 2016. Cependant, de nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que leurs anciens bâtiments nécessitaient des améliorations importantes pour les rendre accessibles aux

personnes ayant des contraintes physiques, notamment des rampes d'accès, des portes automatiques, des ouvertures de porte plus larges et des ascenseurs pour accéder aux niveaux supérieurs.

La majorité des communautés des Premières Nations comptent une proportion importante d'élèves ayant des besoins particuliers (p. ex. troubles du spectre de l'autisme, troubles liés à des traumatismes et alcoolisme prénatal), ce qui accroît le besoin d'équipements spéciaux, de salles silencieuses et d'espace pour les spécialistes qui soutiennent ces enfants. Une étude réalisée par l'APN en 2021 estime que 30 % de tous les élèves des Premières Nations vivant dans les réserves ont des besoins particuliers en matière d'éducation.²⁷Certaines personnes interrogées ont indiqué que la recherche d'espaces pour accueillir les enfants ayant des besoins particuliers s'est avérée difficile et qu'elles devaient se passer d'espaces, tels que des gymnases, des salles pour le personnel et des bureaux pour accueillir les enfants ayant des besoins particuliers. Plusieurs répondants des Premières Nations et de l'APN ont déclaré que les enfants ayant des besoins particuliers, surtout ceux qui en ont plusieurs, ne sont pas pris en compte de manière adéquate lors de la détermination de l'allocation de l'espace.

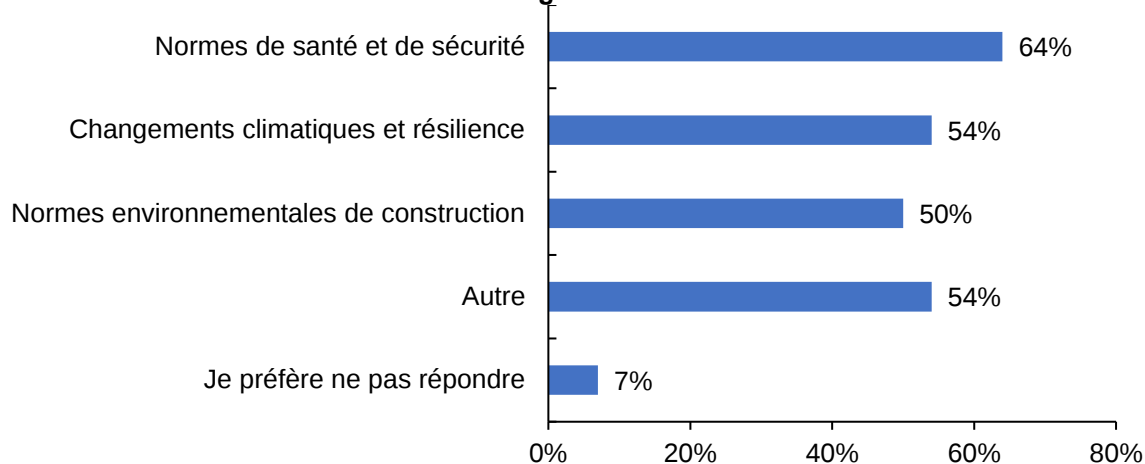
Par rapport aux NSE 2016, les NSE 2021 comprennent des espaces supplémentaires au-delà de l'allocation normalisée pour le counseling, le bureau des Aînés et d'autres espaces pour les besoins particuliers, et ont amélioré la méthode de calcul des espaces destinés aux besoins particuliers, ce qui a aidé à combler l'écart et à répondre aux domaines relevés dans l'étude de l'APN. Cependant, le personnel de SAC a fait remarquer que la plupart des écoles ne pouvaient pas améliorer leurs écoles pour inclure ces espaces supplémentaires destinés aux besoins particuliers en raison d'un manque de financement. La politique révisée ne prévoyait pas de financement supplémentaire pour rénover les écoles existantes. La politique n'a été appliquée qu'aux écoles qui en étaient à l'étape de l'étude de faisabilité ou de la conception. Au moment de la rédaction du rapport d'évaluation, les répondants de SAC ont indiqué qu'ils travaillaient avec l'APN sur la deuxième phase des révisions de la politique des NSE, qui devraient inclure une meilleure allocation des espaces pour les besoins particuliers ainsi qu'une infrastructure respectueuse de l'environnement et résiliente aux changements climatiques.

Cinquième constatation : les normes de santé et de sécurité ainsi que les changements climatiques ont été ciblés comme des besoins prioritaires que le Programme des IE devrait mieux prendre en compte. Alors que les changements climatiques ont des répercussions négatives croissantes sur les infrastructures communautaires, il n'existe actuellement aucune approche centralisée en matière de planification et de conception qui prenne en compte la résilience des infrastructures afin de faire face à ces répercussions et d'atténuer leur incidence sur les communautés.

Les normes de santé et de sécurité sont les besoins les plus fréquemment mentionnés comme n'étant pas pris en compte par le Programme des IE (64 % des répondants au sondage), suivis par les changements climatiques et la résilience (54 %) ainsi que les normes environnementales de construction (50 %). D'autres besoins non satisfaits par le programme ont été mentionnés, notamment les mises à niveau annuelles des installations d'enseignement, l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap et l'infrastructure nécessaire aux installations scolaires (p. ex. les trottoirs, l'éclairage des voies publiques, les clôtures de protection contre les animaux sauvages) (figure 4.3).

²⁷ Assemblée des Premières Nations (2021). Évaluation des besoins en capital pour les infrastructures scolaires des Premières Nations (PDF) (non disponible en français)

Figure 4.3 : Besoins supplémentaires non couverts par le Programme des installations d'enseignement



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Parmi les besoins suivants, quels sont ceux qui ne sont pas pris en compte par le Programme des installations d'enseignement? Question posée à ceux qui n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation selon laquelle les installations d'enseignement répondent aux besoins de la communauté. Les réponses multiples sont autorisées. Répondants, n = 28)

Les écoles de plusieurs communautés des Premières Nations ne sont pas conformes aux normes actuelles et n'offrent pas les services nécessaires aux environnements scolaires d'aujourd'hui, tels que des entrées sécurisées et accessibles ainsi qu'un système de chauffage, de climatisation et de ventilation adéquat. Plusieurs Premières Nations ont indiqué que leurs salles de classe mobiles ne peuvent pas résister aux climats hivernaux, qu'elles offrent une mauvaise circulation de l'air et développent des moisissures. D'autres Premières Nations ont indiqué que les écoles surpeuplées entraînaient une détérioration plus rapide et une augmentation des problèmes de santé et de sécurité dans les installations, ce qui, en fin de compte, a une incidence sur l'apprentissage.

Les participants au groupe de discussion ont noté que depuis qu'ils ont pris possession de leur nouvelle école, celle-ci est infestée de rongeurs et a présenté des défauts causés par une mauvaise construction, notamment des tuyaux cassés dans le système de chauffage par rayonnement à partir du plancher, un système de verrouillage défectueux, des fontaines à boire qui ne fonctionnent pas, des fuites dans les tuyaux de plomberie qui ont détruit le système de caméra de sécurité, ce qui a entraîné des risques pour la santé et la sécurité. Ils ont déclaré que les infrastructures scolaires défectueuses actuelles avaient une incidence négative sur l'environnement d'apprentissage et le maintien en poste des enseignants.

Les personnes interrogées de la Division de la santé environnementale et publique de la DGSPNI ont déclaré que les mêmes problèmes de santé publique persistent au fil du temps dans l'infrastructure des communautés des Premières Nations, mais qu'ils ne sont pas systématiquement pris en compte dans les programmes du PIE, y compris le Programme des IE. Elles ont souligné que la planification actuelle des projets ne donne pas la priorité à la santé publique pour répondre de manière préventive aux problèmes de santé et de sécurité qui mettent en danger la santé des élèves et du personnel. En outre, les répondants de SAC ont fait observer que si, d'après le Modèle logique (annexe A) du Programme des IE, la construction de nouvelles infrastructures améliore la santé, cela n'est pas possible si les écoles

ne sont pas construites ni modernisées en tenant compte des incidences sur l'environnement et de l'application des normes.

De nombreuses écoles plus vieilles sont plus vulnérables aux changements climatiques et sujettes à des rénovations coûteuses, car elles peuvent être dotées de mauvais systèmes de chauffage ou de climatisation et de ventilation, ce qui signifie que les élèves et les enseignants doivent supporter des températures inconfortables dans leurs salles de classe. Certains bâtiments ont des toits qui fuient et un mauvais drainage, ce qui les rend vulnérables aux inondations et aux conditions climatiques extrêmes. Les changements climatiques ont également des répercussions sur le transport des enfants par autobus, car les inondations endommagent les routes, ce qui augmente l'usure des véhicules. De plus, la qualité des routes et leur durée d'utilisation diminuent en hiver, ce qui allonge les trajets.

Près d'un tiers (32 %) des répondants au sondage ont indiqué que des conditions climatiques difficiles ou des événements météorologiques catastrophiques avaient eu des répercussions importantes sur leur communauté au cours des dernières années, et 36 % ont déclaré que ces conditions avaient eu des répercussions modérées sur leur communauté (figure 4.4). Les inondations, les vagues de chaleur, les feux de forêt et le dégel du pergélisol sont quelques-uns des événements climatiques qui ont une incidence sur les infrastructures scolaires. Pour aider les communautés à faire face à ces catastrophes, il sera de plus en plus nécessaire que les écoles soient résilientes aux changements climatiques, car plusieurs d'entre elles servent de centres communautaires pour les stations de refroidissement et de centres d'évacuation.

Les personnes interrogées parmi les Premières Nations ont noté que lors de la planification de nouvelles écoles, elles essaient de s'assurer que les bâtiments sont conçus et construits pour résister à de nombreuses répercussions liées aux changements climatiques, comme l'utilisation d'une énergie plus verte, une ventilation améliorée, la climatisation et des matériaux de construction plus résistants. Bien que les Premières Nations aient signalé leurs besoins en matière de génératrices de secours et de cuisines commerciales, etc., dans le cadre de la construction de nouvelles écoles, le programme ne dispose pas d'une approche centralisée pour répondre à ces demandes. Les demandes actuelles des communautés des Premières Nations pour des infrastructures plus résistantes au climat sont généralement financées par des fonds provenant d'autres programmes.

Les personnes interrogées de la Division de la santé environnementale et publique ont souligné les risques importants que les changements climatiques font peser sur la santé des communautés éloignées dépourvues d'infrastructures résilientes. De nombreux répondants issus du gouvernement et des Premières Nations ont souligné la nécessité de disposer de projections et de cartes climatiques pour les 40 prochaines années afin de mieux planifier la construction des infrastructures de manière à les rendre plus résistantes aux effets des changements climatiques.

4.3 Défis actuels et émergents

Les défis actuels et émergents qui empêchent les communautés des Premières Nations de répondre à leurs autres besoins en matière d'infrastructures communautaires comprennent le montant du financement disponible, la capacité à gérer les infrastructures, l'augmentation des coûts de construction et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée ainsi que l'incidence de la pandémie de COVID-19.

Sixième constatation : les installations d'enseignement des Premières Nations n'ont pas été suffisamment financées pendant des années. L'élargissement de la portée du programme d'éducation a exercé une pression supplémentaire sur le financement déjà limité de l'infrastructure scolaire.

Les écoles des communautés des Premières Nations n'ont pas été suffisamment financées depuis des décennies. Une étude de l'APN réalisée en 2021 a estimé que les besoins en immobilisations pour les infrastructures scolaires s'élèveront à environ 2,8 milliards de dollars, au cours des cinq prochaines années, et à 8,4 milliards de dollars, au cours des 15 années suivantes²⁸. Une étude de suivi de l'APN sur les besoins en F et E des infrastructures servant à l'éducation des Premières Nations a révélé un déficit annuel de 32 % à 64 % dans le financement nécessaire à l'entretien des écoles (variable selon les régions).²⁹

Comme le montre la figure 4.1, la majorité (84 %) des répondants au sondage ont indiqué que leur communauté ne disposait pas de revenus suffisants pour répondre à ses besoins globaux en matière d'infrastructures, y compris d'infrastructures scolaires. Parmi les répondants des Premières Nations dont la demande de financement pour la construction d'une nouvelle école avait été approuvée, beaucoup ont indiqué que le financement ne couvrait pas tous les coûts de la construction qui répondrait à leurs besoins. Par conséquent, ils ont souvent dû modifier leurs plans pour s'adapter aux formules de financement. Cela a eu pour effet de réduire le nombre de salles de classe et d'éliminer l'espace réservé aux bureaux du personnel et aux programmes spécialisés, tels qu'un atelier des métiers, ce qui a creusé le déficit en matière d'infrastructures scolaires, car l'école a dû continuer à utiliser son ancienne installation en parallèle pour éviter la surpopulation, ce qui a effectivement doublé ses coûts de F et E. De plus, le fait de ne pas pouvoir offrir des programmes équivalents à ceux proposés dans les écoles non autochtones a creusé les écarts en matière d'éducation pour leurs élèves.

D'autre part, les programmes d'éducation évoluent constamment et leur portée s'est élargie. Par exemple, en 2018, l'école maternelle à temps plein a été mise en place et le programme d'éducation a reçu une importante affectation de fonds dans le Budget de 2022. Cependant, bien que l'infrastructure scolaire soit destinée à soutenir les programmes d'éducation, aucun financement supplémentaire n'a été alloué aux installations d'enseignement pour soutenir l'expansion du programme. De nombreuses personnes interrogées de SAC ont déclaré qu'en dépit d'un important apport budgétaire au cours de la période d'évaluation, le financement du Programme des IE n'est toujours pas suffisant pour répondre aux problèmes prioritaires de santé et de sécurité dans les écoles, sans parler des autres besoins en matière d'installations scolaires dans les communautés où ils dépassent le mandat du Programme des IE aux termes du PIE, c'est-à-dire le soutien de la maternelle à la 12^e année. Les effets cumulés de l'expansion du programme d'éducation ont également une incidence sur la capacité du Programme des IE à répondre aux besoins des Premières Nations au fil du temps.

²⁸ Assemblée des Premières Nations (2021). Évaluation des besoins en capital pour les infrastructures scolaires des Premières Nations (PDF) (non disponible en français)

²⁹ Assemblée des Premières Nations (2022). Évaluation des besoins en matière de fonctionnement et d'entretien des infrastructures scolaires des Premières Nations (PDF) (non disponible en français)

Septième constatation : la capacité continue d'être un défi, en particulier dans les petites Premières Nations qui ont du mal à planifier et à développer l'infrastructure éducationnelle.

Les communautés des Premières Nations, en particulier les plus petites, n'ont pas la capacité de planifier, de cibler et de développer leurs installations et infrastructures scolaires. Certaines communautés ne font pas le meilleur usage de leur PIIPN, peut-être parce qu'il existe des besoins plus prioritaires au sein de la communauté ou en raison d'un manque de collaboration entre les responsables de l'infrastructure éducationnelle et ceux qui mettent à jour le PIIPN. Même si les organisations de services techniques des Premières Nations aident les communautés à accomplir ces tâches, elles soulignent que la communauté doit s'adresser à elles pour obtenir de l'aide. Certaines personnes interrogées au sein des communautés ont fait remarquer qu'en raison du manque de personnel pour gérer leurs installations d'enseignement, il n'y a pas de temps ni de ressources pour planifier ou élaborer des projets.

Les personnes interrogées, toutes catégories confondues (communautés, organisations et gouvernement), ont fait remarquer que de nombreuses Premières Nations de plus petite taille sont également désavantagées lorsqu'elles doivent concourir pour des projets fondés sur des propositions, car elles n'ont souvent pas la capacité de créer des propositions solides au sein de leur communauté et n'ont pas les fonds nécessaires pour embaucher des consultants externes pour élaborer leurs propositions. Ces répondants ont indiqué que les processus de financement des infrastructures favorisent la rédaction de propositions solides au détriment des besoins des communautés, ce qui perpétue les mauvaises conditions socioéconomiques des communautés à faible capacité. Le personnel de SAC a noté que le perfectionnement des capacités devrait être promu comme un domaine de financement plus prioritaire en raison de son rôle essentiel dans les communautés. Les organisations des Premières Nations ont déclaré que le personnel doit recevoir un salaire concurrentiel pour maintenir une forte capacité dans les communautés.

Huitième constatation : la COVID-19 a non seulement posé des problèmes supplémentaires dans la mise en œuvre des projets d'infrastructure et mis en évidence le manque d'infrastructures communautaires, mais elle a exacerbé d'autres problèmes existants liés aux coûts de construction et à la main-d'œuvre qualifiée au sein de la communauté.

Les répondants au sondage ont détaillé l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur leur communauté : 58 % d'entre eux ont indiqué que la pandémie avait eu une incidence importante sur leur communauté et 26 % ont déclaré que la pandémie avait eu une incidence modérée sur leur communauté. Les personnes interrogées et les répondants au sondage ont ciblé plusieurs répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les installations d'enseignement de leurs communautés, y compris :

- peu ou pas d'espace de distanciation sociale pour l'apprentissage en personne en raison d'écoles surpeuplées ou sous-dimensionnées;
- difficultés liées à l'apprentissage en ligne ou en mode hybride, compte tenu de la lenteur et du manque de fiabilité de l'Internet dans certaines communautés;
- manque de ventilation adéquate dans les écoles plus anciennes;
- besoin de matériel physique supplémentaire (p. ex. barrières, stations d'hygiène, masques) pour aider à protéger les élèves et le personnel;
- perte d'occasion économique pour les membres de la communauté en raison de la nécessité de les séparer des travailleurs de l'extérieur de la communauté sur les

chantiers de construction (par mesure de sécurité, de nombreux membres de la communauté n'ont pas été embauchés pour ces projets);

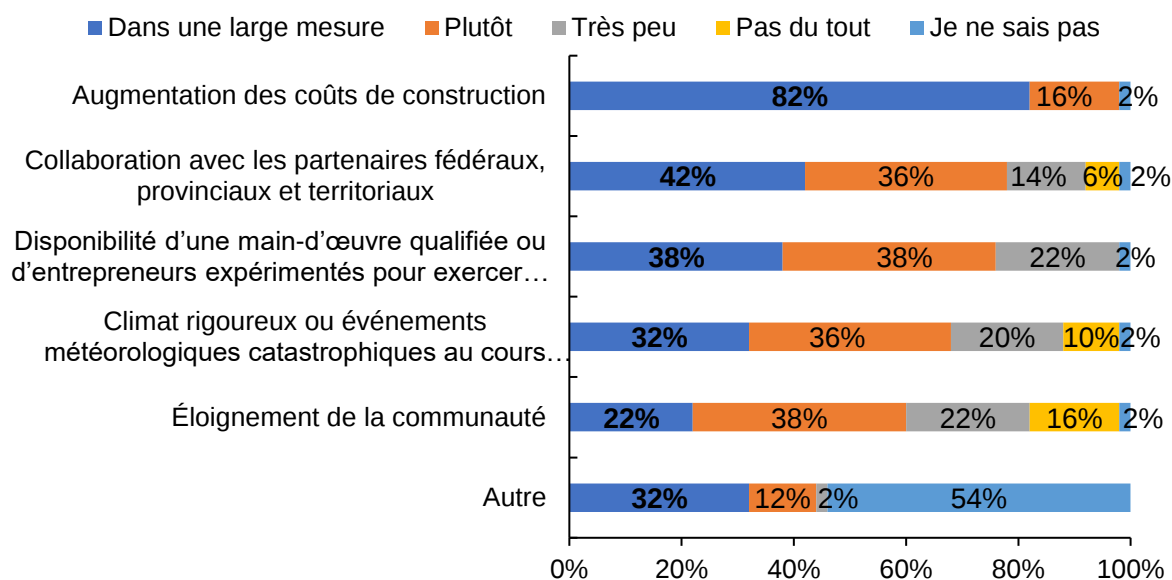
- augmentation de la prévalence des problèmes de comportement et de santé mentale chez les élèves;
- augmentation du stress et de l'épuisement professionnel chez les enseignants et le personnel scolaire;
- certaines communautés ont utilisé leurs écoles comme centres d'isolement, ce qui a mis en évidence la nécessité d'élaborer des plans de préparation aux situations d'urgence.

La COVID-19 a également eu une incidence directe sur la mise en œuvre du programme IE, notamment l'inflation des coûts, les retards dans les projets et l'arrêt des travaux en cas de fermeture des communautés. En raison des exigences d'isolement, certaines communautés ont dû financer des camps de travailleurs pour assurer la réalisation de projets urgents. Les problèmes liés aux chaînes d'approvisionnement ont eu une incidence sur la disponibilité des matériaux, ce qui a entraîné une augmentation de leurs coûts ou une utilisation de matériaux de construction de moindre qualité. Les retards du projet sont dus à la disponibilité des matériaux, à la difficulté d'accès à la main-d'œuvre et à l'impossibilité d'accéder aux communautés fermées. D'autres répondants ont noté une réduction de la collaboration entre les Premières Nations et le personnel de SAC, car ils ne pouvaient plus se rencontrer en personne et la mauvaise connectivité chez certaines Premières Nations limitait leur capacité à se rencontrer virtuellement.

L'augmentation des coûts de construction a été un défi signalé par 98 % des répondants au sondage (entre les trois programmes), 86 % d'entre eux indiquant avoir été grandement touchés et 12 % ayant été quelque peu touchés. Un autre défi communautaire important est la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou d'entrepreneurs expérimentés au sein de la communauté (38 % des répondants au sondage ont indiqué que cette pénurie les touchait grandement et 38 % ont indiqué qu'elle les touchait quelque peu) (figure 4.4).

De nombreux répondants ont fait remarquer que la pandémie avait mis en évidence le manque d'installations communautaires. Par exemple, de nombreuses communautés ne disposent pas d'hôpitaux et ont dû utiliser les écoles et les centres communautaires pour traiter les personnes atteintes de la COVID-19 ou pour évacuer celles-ci vers des communautés non autochtones. Certaines ont fait remarquer qu'une fois qu'elles ont repris l'école à plein temps, de nombreux élèves revenaient à l'école avec des problèmes de comportement; les enseignants et le personnel de l'école n'étaient pas outillés pour y faire face. Cette situation a accru le stress du personnel et des enseignants, déjà confrontés à des classes surpeuplées.

Figure 4.4 : Mesure dans laquelle les défis ont une incidence sur la collectivité



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure chacun des éléments suivants présente-t-il des défis dans votre communauté? Répondants, n = 50.)

5. CONSTATATIONS SUR L'EFFICACITÉ : FOURNIR DE MEILLEURS SERVICES ET COMBLER LES LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme des IE a permis d'aider les communautés des Premières Nations à construire et à moderniser des installations d'enseignement dans leurs communautés, à développer la capacité de planifier et de gérer des installations d'enseignement et à entretenir les biens financés par SAC. L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, la surveillance et le soutien de l'exécution du programme, y compris le processus du PIIPN.

Les résultats de l'évaluation révèlent que le Programme des IE a mis en œuvre de nombreux projets pour les communautés des Premières Nations et a contribué à répondre aux besoins et à combler les lacunes en matière d'installations d'enseignement dans les réserves. La fiabilité et la durabilité de ces installations n'ont cependant pas toujours pu être assurées en raison de contraintes de financement et de la conception du programme. De plus, les objectifs primordiaux du PIE, à savoir maximiser le cycle de vie des biens, atténuer les risques pour la santé et la sécurité et veiller à ce que les biens soient conformes aux codes et aux normes applicables, n'ont pas été pleinement atteints.

5.1 Atteinte des résultats

Neuvième constatation : le Programme des IE a permis de réaliser de nombreux projets scolaires et d'installations d'enseignement et a contribué à combler certaines lacunes en matière d'infrastructure dans les communautés des Premières Nations.

Selon les rapports de SAC, de 2016 à décembre 2022, SAC a investi 1,73 milliard de dollars en financement ciblé pour 273 projets d'installations scolaires dans les réserves de l'ensemble du Canada. Parmi ces projets, 168 sont achevés. On estime que ces investissements profitent à 285 communautés des Premières Nations, qui desservent environ 35 000 élèves et 325 000 membres de la communauté³⁰. Plus particulièrement :

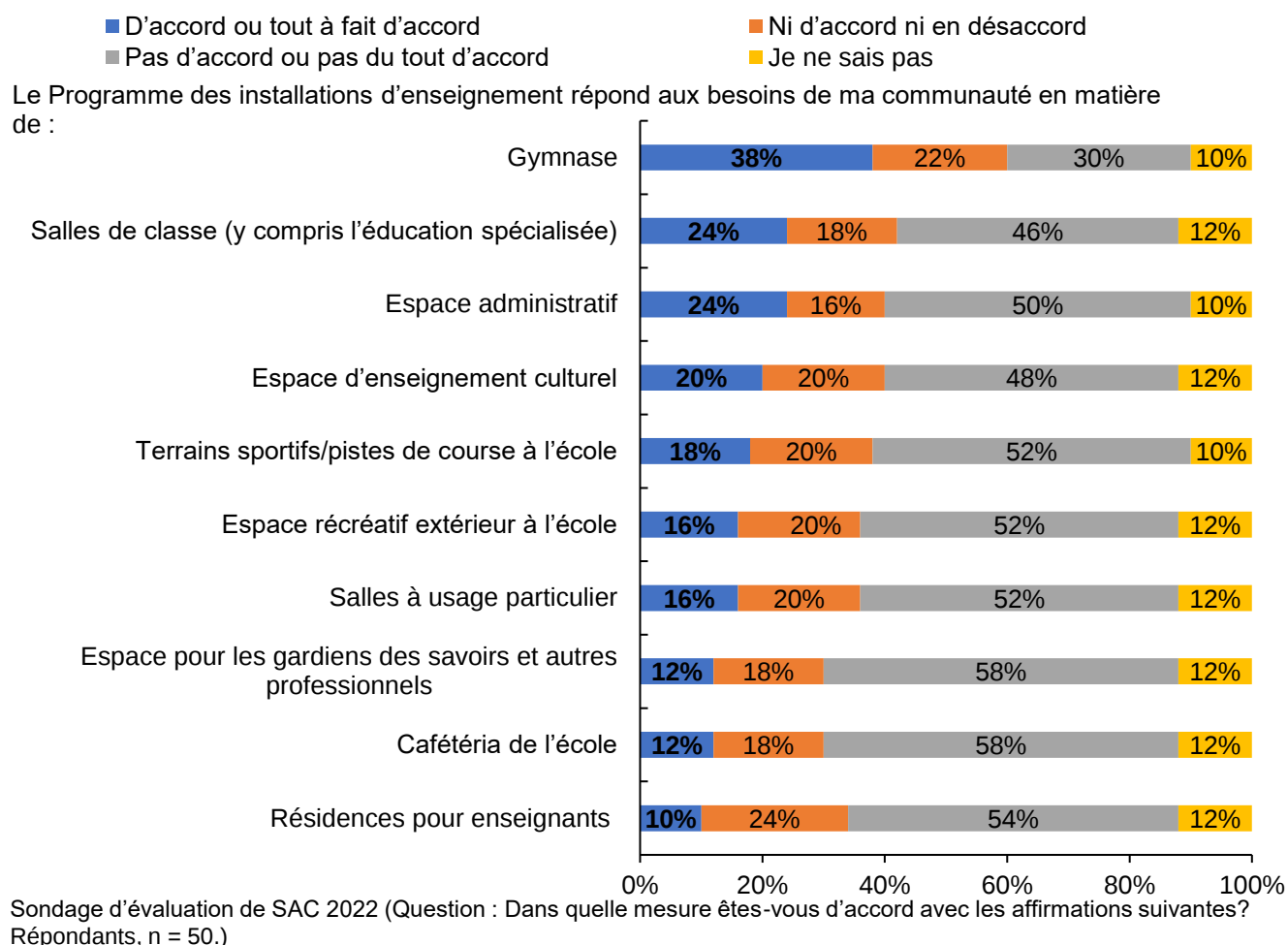
- 77 projets qui ont abouti à la construction de 67 nouvelles écoles;
- 151 projets qui ont permis de rénover ou d'améliorer 137 écoles actuelles;
- 12 projets et initiatives de soutien visant le renforcement des capacités;
- 33 études de faisabilité et projets de conception.

Cependant, plus de la moitié (56 %) des répondants au sondage n'étaient pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme des IE répondait de manière adéquate aux besoins en infrastructures scolaires de leur communauté, contre 14 % qui étaient d'accord avec cette affirmation. Par ailleurs, moins d'un tiers (30 %) des répondants ont reconnu que, dans l'ensemble, le Programme des IE avait contribué à combler les lacunes en matière d'infrastructures scolaires dans leur communauté. Lorsqu'on leur a demandé si le programme répondait aux besoins des différents types d'installations au sein d'une école, la majorité des répondants ont estimé que la plupart d'entre elles n'étaient pas suffisamment soutenues, surtout en ce qui concerne l'espace pour les gardiens des savoirs et les autres professionnels,

³⁰ Au 31 décembre 2022; site Web du gouvernement du Canada. Page Web Investir dans l'infrastructure communautaire autochtone. www.sac-isc.gc.ca/fra/1526995988708/1526996020578

les cafétérias dans les écoles, les résidences pour enseignants et les espaces récréatifs extérieurs. (Voir la figure 5.1 pour plus de détails.)

Figure 5.1 : Mesure dans laquelle le Programme des IE répond aux besoins de la communauté



Les personnes interrogées ont indiqué que le financement ciblé du Programme des IE a contribué à réduire les déficits en installations d'enseignement en soutenant la construction d'écoles nouvelles et plus grandes. Cependant, le financement du Programme des IE était insuffisant en soi; les communautés des Premières Nations ont comblé leurs lacunes en combinant le financement de SAC, les revenus autonomes et d'autres programmes fédéraux, provinciaux ou municipaux. Une plus grande proportion de répondants au sondage n'étaient pas d'accord (38 %) plutôt que d'accord (28 %) avec le fait que SAC a aidé leur communauté à développer une infrastructure scolaire plus fiable et plus durable au cours des cinq dernières années.

En ce qui concerne la mesure dans laquelle le Programme des IE a soutenu les communautés des Premières Nations, une plus grande proportion de répondants au sondage étaient d'accord (48 %) plutôt que pas d'accord (22 %) pour dire que le Programme des IE a fourni les renseignements nécessaires à l'allocation des ressources de gestion des installations d'enseignement. De même, une plus grande proportion de répondants étaient d'accord (36 %) plutôt que pas d'accord (34 %) pour dire que le Programme des IE a aidé à cerner les besoins

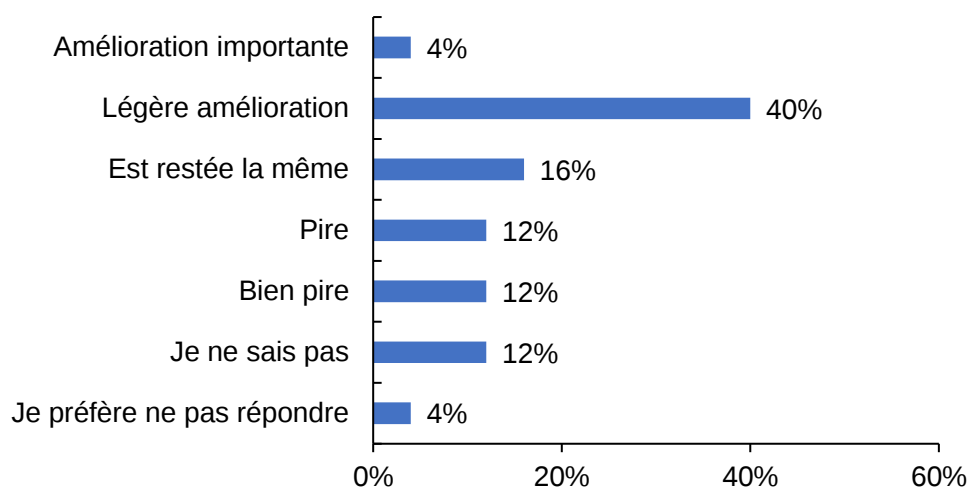
en matière d'installations d'enseignement. Les commentaires des personnes interrogées sur les raisons pour lesquelles elles estimaient que leur communauté n'était pas soutenue portaient sur les problèmes de surpopulation et le manque d'espace, l'insuffisance du financement pour soutenir les améliorations visant à accroître l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap et les infrastructures (p. ex. les trottoirs, l'éclairage des voies publiques et les clôtures) pour soutenir les installations scolaires ainsi que sur la nécessité d'une école située dans une réserve.

Dixième constatation : bien que la satisfaction globale à l'égard du Programme des IE soit modérée, nombreux sont ceux qui considèrent que la qualité des services offerts par SAC s'est améliorée au cours des cinq dernières années.

La satisfaction globale à l'égard du Programme des IE, comme en fait état le sondage, est modérée : 32 % des répondants se disent insatisfaits et seulement 30 % se disent satisfaits du programme. Les raisons de la satisfaction à l'égard du Programme des IE comprennent les partenariats communautaires avec d'autres Premières Nations en vue d'améliorer l'éducation. Les raisons de l'insatisfaction à l'égard du Programme des IE sont les suivantes : les installations scolaires ne disposent pas de l'espace nécessaire pour répondre aux besoins d'une population croissante; elles ne disposent pas de l'espace ou des capacités nécessaires pour offrir les mêmes programmes que celles des écoles non autochtones; les répondants souhaitent avoir davantage de contrôle sur la conception et l'emplacement des installations d'enseignement dans leur communauté. Une organisation des Premières Nations a déclaré que bien que les normes d'éducation aient changé et que les populations des Premières Nations continuent de croître, le Programme des IE est resté stagnant.

Toutefois, un plus grand nombre de répondants (environ 44 %) ont déclaré que la qualité des services offerts par le Programme des IE au niveau communautaire s'était améliorée au cours des cinq dernières années, tandis que 16 % ont déclaré que la qualité était restée la même et 24 % ont indiqué qu'elle était moins bonne qu'il y a cinq ans (figure 5.2). Les raisons de l'amélioration de la qualité sont les suivantes : une plus grande priorité accordée aux installations d'enseignement; un meilleur financement des installations d'enseignement; et un plus grand contrôle de la communauté sur le financement de celles-ci. Les raisons de la baisse de qualité sont les suivantes : la nécessité pour les communautés de compléter les coûts associés aux installations d'enseignement; le financement limité pour ces installations; et la nécessité de disposer de meilleures données pour soutenir les décisions relatives à la planification des installations d'enseignement.

Figure 5.2 : Amélioration de la qualité du Programme des IE au cours des cinq dernières années



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Comment la qualité des services des installations d'enseignement offerts au niveau communautaire a-t-elle évolué au cours des cinq dernières années environ, s'est-elle...? Le total peut ne pas atteindre 100 % en raison des arrondis. Répondants, n = 50.)

5.2 Conception et exécution des programmes

Onzième constatation : le modèle de financement actuel du Programme des IE et les cycles d'allocation limitent la capacité des communautés des Premières Nations à construire des installations d'enseignement. Un financement prévisible, durable et flexible est nécessaire pour soutenir une planification stratégique à plus long terme.

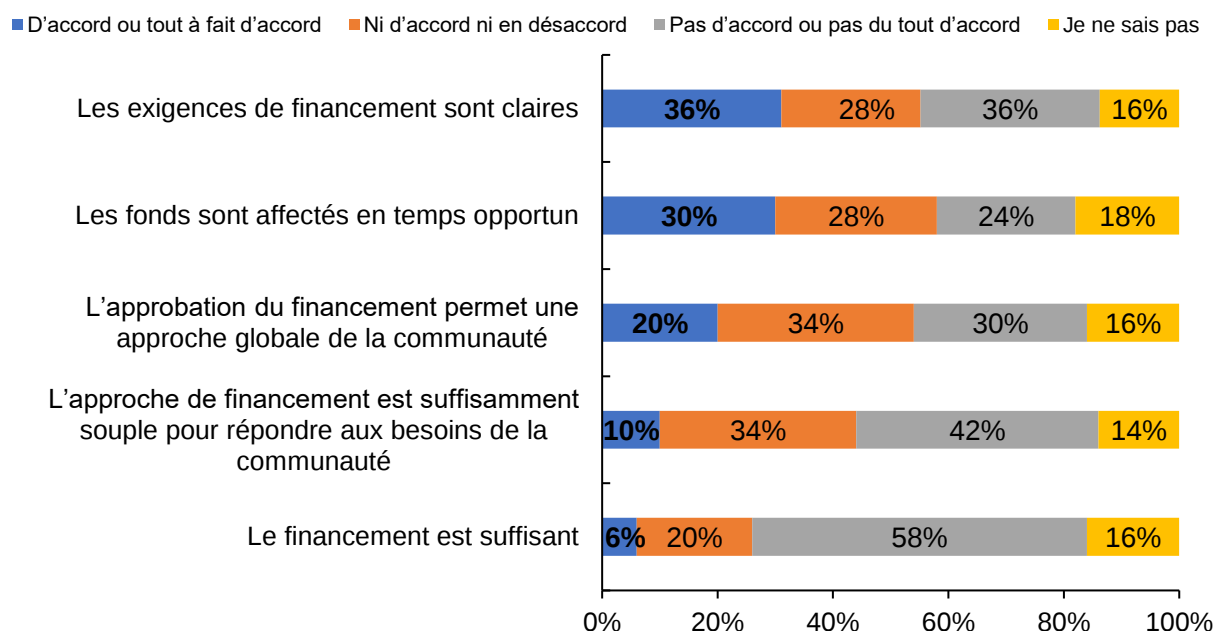
La majorité (58 %) des répondants au sondage et la quasi-totalité des personnes interrogées ont indiqué que le financement du Programme des IE était insuffisant, étant donné que le financement des services votés n'a pas été augmenté depuis des décennies et que le programme s'est appuyé sur des fonds temporaires limités dans le temps par l'intermédiaire d'annonces budgétaires au fil des ans, ce qui a été considéré comme une solution symbolique qui a permis de combler les lacunes les plus urgentes, mais qui n'était ni prévisible ni durable. Les répondants des Premières Nations et du gouvernement ont déclaré que ce modèle de financement était contraignant et ne permettait pas une planification à long terme. La majorité des répondants se sont prononcés en faveur d'un financement engagé, à long terme et flexible, afin que les communautés puissent planifier de manière stratégique et nombre d'entre eux ont suggéré que le financement s'étende sur vingt ans ou plus afin de refléter le cycle de vie d'une infrastructure, faute de quoi les communautés ne sont pas incitées à élaborer des plans stratégiques et à tirer le meilleur parti de leurs investissements.

La résolution 12/2021 de l'Assemblée extraordinaire des chefs de l'APN portait sur le soutien pour combler les écarts en matière d'infrastructures d'ici 2030, et exhortait le gouvernement fédéral à s'engager à maintenir le financement à long terme au cours des cinq à quinze prochaines années. La résolution 18/2022 réitère la nécessité d'un financement prévisible à long terme et demande au gouvernement de « transformer les délais d'engagement insuffisants de 5 à 10 ans de l'investissement dans les logements et dans les infrastructures en engagements à long terme de 25 à 30 ans ou plus, afin de fournir un financement continu, prévisible et durable ». [Traduction]

À la question de savoir si l'approche de financement est suffisamment flexible pour répondre aux besoins de la communauté, 42 % des répondants au sondage ont répondu par la négative (voir la figure 5.3). Les répondants ont mentionné plusieurs raisons à leur désaccord : le fait que l'approche de financement doit permettre une plus grande flexibilité et une prise de décision prioritaire sur les projets d'infrastructure scolaire; l'absence de financement pour la construction de résidences pour enseignants; le manque de prise en compte de la croissance des communautés des Premières Nations lors de la planification de l'infrastructure scolaire; ainsi que le manque de soutien et de financement pour l'entretien des installations. Les documents du programme ont révélé qu'au cours de la période évaluée, c.-à-d. de 2016-2017 à 2020-2021, l'établissement des priorités annuelles a eu lieu à l'échelle nationale et régionale en utilisant à la fois le Système national de classement des priorités et le Système de classement des priorités pour les écoles, et une liste nationale classée des projets scolaires a été créée pour déterminer le nombre de projets à financer dans les limites des fonds ciblés dans le cadre des budgets de 2014 et de 2016. Cette approche a limité la souplesse dans les régions pour mieux répondre aux besoins en infrastructure cernés par les Premières Nations.

Au moment de la rédaction du rapport d'évaluation, les documents indiquaient que l'allocation budgétaire de 2021, qui a eu lieu en février 2021, avait adopté une approche nationale basée sur une formule pour l'allocation des fonds, en se basant sur le nombre d'élèves, le nombre d'écoles, le nombre d'écoles classées comme médiocres ou passables (selon une liste de projets prêts à démarrer), avec un montant minimum par région afin d'allouer une partie du budget à chaque région dans le but d'offrir plus de flexibilité.

Figure 5.3 : Financement du Programme des installations d'enseignement



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Les questions suivantes portent sur le financement de SAC pour le Programme des installations d'enseignement. Dans quelle mesure les énoncés suivants correspondent-ils à ce que vous pensez? Répondants, n = 50.)

Cycles d'allocation des fonds

Lorsqu'on leur a demandé si l'allocation des fonds était opportune pour répondre aux besoins de la communauté, 30 % étaient d'accord, alors que 28 % n'étaient pas d'accord (voir la figure 5.3). Plusieurs personnes interrogées ont noté que le financement peut être mal choisi par rapport à la saison de construction, ce qui entraîne des retards ou des reports de projets. Les projets d'infrastructure dépendent des saisons de construction, qui peuvent varier d'une communauté à l'autre selon leur emplacement. Par exemple, les communautés qui sont facilement accessibles ou situées dans les régions du sud du pays préféreraient recevoir du financement au début du printemps afin de pouvoir commencer les projets immédiatement. Les collectivités du Nord ont besoin de financement au milieu de l'hiver pour pouvoir transporter les matériaux en utilisant les routes de glace et être prêtes à commencer la construction lorsque le sol dégèle. Cela pourrait contribuer à expliquer les divergences d'opinions entre les répondants au sondage.

L'allocation actuelle des fonds harmonisée avec le cycle financier du gouvernement fédéral, où l'approbation annuelle du financement et l'allocation régionale ont lieu vers la fin de mars ou le début d'avril, ne permet pas nécessairement d'optimiser les délais de construction, et les répercussions sont plus évidentes dans les communautés éloignées. Pour les autres projets approuvés en cours d'année, le financement peut arriver dans les régions à n'importe quel moment de l'année. Le personnel de SAC a également indiqué que pour les nouveaux fonds budgétaires, le financement pourrait être alloué aux régions plus tard que mars-avril. Les personnes interrogées, tant internes qu'externes, ont fait remarquer que le calendrier du financement peut constituer un défi, car les fonds peuvent être affectés tardivement au cours de la saison de construction, lorsque les communautés reçoivent leurs fonds.

Le calendrier des dépenses est lié à celui du financement. Les répondants des Premières Nations ont fait remarquer qu'ils sont tenus de dépenser leur financement au cours d'une période donnée, habituellement pendant l'exercice au cours duquel le financement est reçu. Cependant, des retards peuvent survenir dans les projets et les fonds ne peuvent pas toujours être dépensés dans les délais impartis. Les communautés doivent alors demander des prolongations pour étendre le délai de dépense des fonds, ce qui peut à son tour avoir une incidence sur les délais de présentation des rapports et compromettre les futures approbations de financement en cas de présentation tardive des rapports.

Douzième constatation : le processus actuel de financement du Programme des IE par le biais du PIIPN est efficace pour identifier des projets, mais il ne l'est pas pour les financer. Les critères d'établissement des priorités utilisés dans le processus du PIIPN doivent prendre en compte les normes et considérations liées à la santé publique et environnementale.

Les répondants des Premières Nations sont divisés quant à l'efficacité du PIIPN. Nombre d'entre eux ont indiqué que le PIIPN était efficace pour identifier des projets. Certains répondants des Premières Nations ont utilisé le plan quinquennal du PIIPN pour guider leur planification à plus long terme. Toutefois, de nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que leur PIIPN n'a pas réussi à financer des projets. Ils ont comparé le PIIPN à une « liste de souhaits ». Certains se sont dit frustrés de voir des projets rester sur la liste pendant des années alors qu'ils risquent de ne jamais être financés. Un répondant a fait remarquer qu'il utilise le PIIPN uniquement comme outil de planification et qu'il ne s'attend pas à ce qu'un projet figurant dans le PIIPN soit financé. De plus, certains répondants des Premières Nations ont

indiqué que le PIIPN n'est pas efficace pour planifier les mises à niveau ou les réparations, même s'il est utile pour les nouveaux projets.

« Les Premières Nations ne planifient pas vraiment au-delà de la première année parce qu'elles n'ont aucune indication qu'elles obtiendront un financement l'année suivante, de sorte que le mieux qu'elles peuvent faire est d'indiquer ce dont elles auront besoin l'année suivante, sans s'attendre à ce que cela soit financé. C'est la faiblesse du PIIPN. [Traduction] Personne externe interrogée

Un exposé de principe de l'APN de juin 2021 sur le processus d'investissement dans les infrastructures scolaires a mis en évidence la mesure dans laquelle les projets relevés et classés aux termes du Système de classement des priorités pour les écoles ont reçu un financement.³¹ En utilisant les données de SAC, sur 375 demandes de financement de projets entre 2014 et 2020-2021, l'exposé estime que moins de la moitié (47 %) des demandes de financement de projets ont abouti à une nouvelle école ou à une rénovation majeure en vue de mars 2022, avec 19 % de projets supplémentaires ayant reçu un financement pour la planification, notamment pour des études de faisabilité ou pour la conception. Parmi les 34 % de projets n'ayant pas reçu de financement, plus de la moitié (51 %) découlaient de demandes soumises avant 2018-2019. Les bénéficiaires du programme ont également soulevé des questions au sujet des critères d'établissement des priorités, de la justification et de la transparence du PIIPN en ce qui concerne les décisions de financement. Certains ont mentionné devoir remplir le PIIPN chaque année, mais ne pas recevoir d'explications de la part de SAC sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas obtenu de financement.

De nombreuses personnes ont mentionné qu'en raison du financement limité, l'accent mis sur « l'urgence en matière de santé et de sécurité » associée aux lacunes indiquées par les inspections du SRCB dans le classement des projets a laissé d'autres projets sans financement pendant des années, jusqu'à ce que l'infrastructure devienne dangereuse au point d'être considérée comme prioritaire. Étant donné que les inspections du SRCB sont axées sur les travaux de réparation et d'entretien nécessaires pour protéger les investissements dans l'infrastructure, les facteurs liés à la santé publique pourraient passer au second plan. Les normes et considérations liées à la santé publique et à l'environnement ainsi que les incidences du changement climatique ne sont pas encore pleinement intégrées dans le processus actuel de planification des infrastructures.

L'accès aux services des agents de santé environnementale et publique (ASEP) pour soutenir les normes de service peut atténuer les risques pour le logement, l'eau, les systèmes de traitement des eaux usées et les bâtiments publics. Les ASEP font le lien entre les infrastructures et les résultats en matière de santé en promouvant des normes de santé publique et en surveillant et en prévenant les risques pour la santé publique à tous les stades de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation des infrastructures. En ce qui concerne l'environnement, il est urgent de mettre en place des normes d'infrastructure et une cartographie cohérentes tenant compte du climat pour les 20 à 40 prochaines années afin de donner des indications sur la façon dont les infrastructures devraient être construites pour atténuer les effets du changement climatique et s'y adapter, en particulier pour les communautés éloignées où les risques pour la santé sont plus importants.

³¹ Assemblée des Premières Nations (2021). Évaluation des besoins en capital pour les infrastructures scolaires des Premières Nations (PDF) (non disponible en français)

« Il faut fournir le soutien adéquat pour protéger les investissements, mais aussi pour protéger la santé et la sécurité des communautés, de sorte que, par exemple, les usines de traitement de l'eau continuent à produire de l'eau saine pour les Premières Nations. »
[Traduction]

Agent de santé environnementale et publique

Les répondants des organisations externes ont noté que le PIIPN n'encourage pas les Premières Nations à planifier l'infrastructure au-delà de quelques années, principalement parce que les communautés ne savent pas quels projets (s'il y en a) recevront un financement d'une année à l'autre. Les répondants d'organisations internes et externes s'accordent pour dire que le PIIPN et le financement associé devraient s'étendre au-delà de cinq ans, suggérant que la durée soit portée à vingt ans ou plus. Ils ont déclaré que le financement déterminé sur une base annuelle (ou même sur une base quinquennale) dissuade les communautés d'élaborer des plans stratégiques à long terme pour soutenir adéquatement leurs investissements. Ils ont noté que les grandes infrastructures telles que les usines de traitement de l'eau (qui sont comparables aux écoles) devraient durer jusqu'à 50 ans et que le financement devrait être assuré pour le cycle de vie de l'installation.

Treizième constatation : plusieurs problèmes ont été ciblés en ce qui concerne l'accès aux fonds du Programme des IE par le biais du processus fondé sur les propositions, en relation avec les critères de demande, la logique d'approbation, la capacité de la communauté, l'inégalité d'accès, la transparence et les communications.

Les exigences de financement du Programme des IE ne sont pas toujours claires pour les demandeurs potentiels. Les répondants au sondage étaient autant d'accord que pas d'accord (36 %) avec l'idée que les exigences de financement étaient claires (figure 5.2). Cependant, la majorité des personnes interrogées des Premières Nations ont indiqué que l'orientation, les conseils en matière de politique et la supervision du Programme des IE n'étaient pas toujours clairs ou efficaces pour mettre en œuvre le programme ou atteindre les résultats escomptés. Certaines Premières Nations ont indiqué que les exigences liées au codage, à l'étiquetage et à l'établissement de rapports n'étaient pas faciles à comprendre et qu'il était difficile de naviguer sur le site Web de SAC.

Les défis rencontrés pour accéder au financement destiné aux installations d'enseignement par le biais de l'approche fondée sur des propositions sont les suivantes : demandes compliquées et fastidieuses; nouvelles soumissions de propositions; et retenue des fonds en raison de rapports incomplets ou non soumis. De nombreux répondants des Premières Nations ont exprimé leur frustration face à la longueur et à la complexité du processus d'approbation, soulignant que de multiples révisions et de nouvelles soumissions de leurs propositions étaient souvent nécessaires, même après avoir reçu l'avis que leur projet serait financé. Les participants aux groupes de discussion ont indiqué que le processus d'obtention du financement, d'approbation de la conception et de construction de leur nouvelle école a duré environ sept ans.

Certains répondants des Premières Nations ont indiqué qu'il était essentiel pour eux de bien comprendre toutes les étapes nécessaires à l'obtention d'un financement afin de préparer des propositions de demande fructueuses. À cette fin, un répondant a indiqué que, comme pratique exemplaire, son association des écoles des Premières Nations (C.-B.) avait collaboré avec SAC à l'élaboration d'une boîte à outils pour faciliter le suivi des étapes nécessaires au financement

d'une école. La boîte à outils *Tool Kit for Building, Renovating and Expanding First Nation Schools* a été publiée en 2019³².

Quelques répondants des Premières Nations ont vu leur financement retenu en raison de rapports incomplets ou non soumis pour des projets antérieurs. Un répondant a mentionné qu'il fallait plusieurs années pour qu'un rapport signalé par erreur comme étant non conforme soit rectifié. Le représentant d'une organisation a fait remarquer que les communautés qui ont du mal à remplir les rapports ne devraient pas être pénalisées par une retenue de financement. Au contraire, elles devraient recevoir un soutien supplémentaire pour accroître leur capacité à répondre adéquatement aux exigences de rapport dans les délais impartis.

Les personnes interrogées ont indiqué que le processus de demande était long et compliqué. Pour bénéficier d'un financement, les communautés devaient répondre à des critères précis et, dans certains cas, à plusieurs niveaux. En conséquence, les communautés manquaient parfois de l'expertise nécessaire pour préparer des propositions réussies. Certaines ont indiqué que l'approche fondée sur les propositions est fondamentalement inéquitable, car elle favorise les communautés les plus organisées et les plus riches qui peuvent se permettre de payer des sociétés de conseils pour élaborer des propositions. De plus, certaines Premières Nations ont indiqué que, souvent, le délai pour présenter une demande de financement était trop court, ce qui rendait plus difficile l'accès au financement pour les communautés ayant une capacité limitée d'accéder au financement.

Les personnes interrogées à l'interne et à l'externe ont souligné la nécessité d'une plus grande transparence sur la façon dont les propositions sont évaluées et sur les raisons pour lesquelles les propositions sont refusées. De nombreuses communautés des Premières Nations souhaitent mieux comprendre comment les décisions de financement sont prises et comment le financement est distribué. Certaines Premières Nations ont suggéré que le gouvernement produise un rapport annuel indiquant qui a reçu des fonds, le montant des fonds reçus et ce qui a été financé. Le rapport doit également justifier les dépenses effectuées et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles les fonds affectés n'ont pas été utilisés. L'APN a souligné que la transparence était un problème clé.

« Toutes les Premières Nations ont des difficultés à comprendre comment accéder aux fonds. À l'administration centrale, ils poussent les Premières Nations vers les bureaux régionaux. Les Premières Nations pensent toujours qu'elles sont dans la file d'attente pour les écoles, mais en réalité, il n'y a pas de liste réelle. SAC ne tient pas de registres ni ne fait le point sur la façon dont les Premières Nations sont en attente pour accéder aux fonds à l'échelle nationale. La transparence est un enjeu majeur dans ce domaine. »
[Traduction] (APN)

Les répondants des Premières Nations ont également suggéré que SAC pourrait prendre davantage de mesures pour communiquer les renseignements sur le financement disponible pour l'infrastructure aux termes des initiatives ou des programmes liés à l'infrastructure. Ils ont fait remarquer qu'il y a souvent peu de mobilisation effectuée auprès des communautés lorsque de nouveaux financements sont annoncés. Par exemple, un répondant des Premières Nations a mentionné qu'auparavant, les agents des services locaux organisaient des ateliers pour les Premières Nations et les conseils tribaux afin de les informer des fonds disponibles pour l'année

³² *Tool Kit for Building, Renovating and Expanding First Nation Schools*. Accessible à l'adresse suivante : www.fnsa.ca/portfolio-items/toolkit-for-building-renovating-and-expanding-bc-first-nations-schools-2019/

à venir. Ces renseignements précieux sont désormais divulgués en une phrase sur les médias sociaux.

Quatorzième constatation : le montant alloué aux réparations et à l'entretien aux termes du Programme des IE n'est pas suffisant pour atténuer les problèmes de santé et de sécurité ni pour garantir que les installations d'enseignement atteignent leur cycle de vie complet. Bien que le transfert du volet de financement lié au F et E du Programme des IE des Opérations régionales au SPPMEDS ait permis aux Premières Nations de bénéficier d'une plus grande flexibilité de financement grâce aux formules de financement régional provisoire de l'éducation, cela a également créé des enjeux liés à la gouvernance et à la gestion des biens aux termes du Programme des IE.

Dans le cadre du PIE, il y a trois volets de financement, c.-à-d. :

- **F et E** : Financement fourni aux Premières Nations pour le fonctionnement et l'entretien des biens existants (fondés sur une formule);
- **Petits projets d'immobilisations** : Financement accordé aux Premières Nations pour des projets de construction, d'acquisition, de rénovation ou de réparation mineure d'une valeur inférieure à 1,5 million de dollars (peut être fondé à la fois sur une formule ou sur des propositions);
- **Grands projets d'immobilisations** : Financement accordé aux Premières Nations pour des projets particuliers, de construction, d'acquisition, de rénovation ou de réparations importantes d'une valeur supérieure à 1,5 million de dollars (fondé sur des propositions).

Les volets F et E et Immobilisations secondaires financent les projets et activités de réparation et d'entretien nécessaires pour atténuer les risques les plus urgents en matière de santé et de sécurité ainsi que pour garantir que les installations d'enseignement, nouvelles et actuelles, atteignent leur cycle de vie complet. Les répondants des Premières Nations indiquent que le financement ne peut pas couvrir leurs arriérés de réparations, en particulier les réparations majeures. La majorité des répondants des Premières Nations ont indiqué que leur financement pour les réparations et l'entretien était inadéquat, ce qui signifie que cela a eu une incidence sur leur capacité à entretenir efficacement leurs infrastructures, entraînant une détérioration accrue. Le manque d'entretien régulier dû aux retards accumulés, aggravé par la détérioration des conditions météorologiques et la moindre qualité des matériaux, a eu pour effet de raccourcir la durée de vie des infrastructures communautaires par rapport aux autres régions du Canada.

En raison du financement limité des infrastructures, certaines communautés (surtout celles disposant de moins de ressources) ont également utilisé les fonds liés au fonctionnement et à l'entretien basés sur une formule pour construire ou rénover les infrastructures communautaires, ce qui contribue davantage au manque de réparations des installations d'enseignement. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les Premières Nations qui ont les capacités nécessaires et sont plus riches mettent de l'argent de côté pour effectuer l'entretien et les réparations, tandis que celles qui ont moins de capacités, d'expérience et d'argent utilisent la totalité de leur financement pour construire des bâtiments ou rénover ceux qui en ont besoin. Certains répondants de SAC ont souligné que l'utilisation d'une formule basée sur la population crée un désavantage injuste pour les petites communautés, car les coûts d'entretien de certaines infrastructures peuvent être les mêmes que pour les communautés plus importantes.

Le transfert de la composante F et E du Programme des IE au SPPMEDS en 2019, aux termes du processus de transformation de l'éducation, visait à accroître le contrôle des Premières

Nations sur leur éducation³³. À la suite du transfert, la composante F et E a été intégrée dans les formules de financement régional provisoire de l'éducation, ce qui a permis de mieux harmoniser les dispositions de financement avec les provinces respectives. Comme l'a indiqué le personnel de SAC, le financement des programmes d'éducation pour les Premières Nations a augmenté d'environ 80 % depuis 2015-2016. De plus, grâce à des mécanismes de transformation, tels que les Ententes régionales en matière d'éducation (ERE), les Premières Nations ont la possibilité de définir des financements plus précis fondés sur leurs besoins, comme le besoin d'un financement plus important pour le F et E, en fonction de leur situation particulière.

Toutefois, les personnes interrogées par SAC ont indiqué que ce changement limitait la mesure dans laquelle les installations d'enseignement pouvaient maintenir des normes de santé et de sécurité. Le fait que le F et E fasse partie du budget du programme d'éducation d'une école ne permet pas de bien comprendre le financement annuel lié au F et E, car le montant n'est pas précisément indiqué. Il est donc difficile pour les gestionnaires des infrastructures scolaires communautaires de faire le suivi du montant du financement lié au F et E disponible et de planifier les réparations dans une optique de gestion des biens. En outre, l'inclusion du F et E dans l'allocation du programme d'éducation signifie qu'il peut être réaffecté à des besoins autres qu'aux fins prévues, notamment aux salaires des enseignants ou à d'autres besoins liés au programme d'éducation. Un manque d'entretien régulier pourrait entraîner une détérioration plus rapide des bâtiments et nécessiter de faire de nouveaux investissements plus tôt pour réparer les dommages.

Même si les répondants de SAC ont indiqué qu'il était trop tôt pour évaluer toutes les répercussions de l'inclusion du financement lié au F et E dans le programme d'éducation, plusieurs ont exprimé des préoccupations face à ce changement du programme et ont suggéré que les lacunes en matière d'entretien des installations d'enseignement ont augmenté au cours de la période d'évaluation, en partie en raison du transfert de F et E du Programme des IE au SPPMEDS. Ces répondants ont fait remarquer que le F et E n'était déjà pas suffisamment financé et que ce changement pourrait entraîner une pression supplémentaire sur le financement de F et E si les Premières Nations détournent ces fonds vers d'autres besoins en matière d'éducation. Les personnes interrogées des bureaux régionaux de SAC ont également fait part de plusieurs limites de la nouvelle approche en matière de F et E, notamment l'absence de considération pour le développement des capacités des Premières Nations nécessaires au F et E dans la nouvelle formule d'allocation; l'éventualité que les Premières Nations se découragent de mettre en œuvre la pratique exemplaire de gestion du cycle de vie puisque le financement lié au F et E est distinct des immobilisations; et la nécessité de soutenir en permanence le SPPMEDS pour qu'il s'acquitte de ses responsabilités, car le programme d'éducation n'exige pas d'expertise technique en matière d'ingénierie de l'infrastructure.

En outre, au cours de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a également observé des problèmes de gouvernance entre le Programme des IE et le SPPMEDS à la suite du transfert du volet F et E, notamment un manque de clarté dans la couverture du financement et une compréhension différente de la composante de F et E par rapport à la planification de la gestion des biens.

Quinzième constatation : le financement lié à la COVID-19 a été jugé opportun et efficace pour aider les communautés à faire face à une situation sans précédent.

³³ Les personnes interrogées de SAC ont noté que ce changement a été effectué à la demande de l'Assemblée des Premières Nations.

La majorité (61 %) des répondants des Premières Nations qui participent au Programme des IE étaient satisfaits du financement qu'ils ont reçu pour la COVID-19 et ont reconnu que le financement lié à la pandémie était opportun et utile, car il permettait aux responsables de mieux répondre aux répercussions de la COVID-19 dans leur communauté. Le gouvernement fédéral a aidé les communautés des Premières Nations à planifier un retour en classe en toute sécurité et à améliorer les systèmes de ventilation (y compris les nébulisateurs thermiques pour les autobus et les salles de classe). Les communautés des Premières Nations ont utilisé ces fonds pour embaucher du personnel supplémentaire afin de dépister les symptômes de la COVID-19, d'assainir les salles de classe, de fournir des assainisseurs pour les mains et des couvre-visages, et d'installer des panneaux de plexiglas. D'autres communautés ont utilisé le financement afin d'élaborer des protocoles pour répondre aux enjeux liés à la COVID-19 dans les écoles et fournir des lignes directrices en matière de sécurité. La mise en œuvre et les lignes directrices pour dépenser les fonds liés à la COVID 19 ont généralement été considérées comme claires pour la plupart des bénéficiaires.

5.3 Données sur le rendement et systèmes de données

Seizième constatation : pour rendre compte du succès du programme, les données sur le rendement sont principalement au niveau des extrants. D'autres approches de mesure du rendement ont été proposées pour mesurer plus efficacement le succès de l'investissement dans l'infrastructure dans les réserves en intégrant une optique axée sur le bien-être ou sur les droits de la personne.

Le Programme des IE rend actuellement compte des résultats en utilisant des données telles que le nombre d'écoles construites et le montant des fonds dépensés. Même si ces données sont utiles pour démontrer l'ampleur des investissements et des efforts de mise en œuvre, elles ne correspondent pas tout à fait à ce que les communautés et les partenaires considèrent comme la façon la plus appropriée de mesurer la réussite quant aux résultats des installations d'enseignement et de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. Par ailleurs, le fait de rendre compte du nombre d'unités construites au niveau des résultats ne permet pas de savoir dans quelle mesure le programme a atteint son objectif, à savoir fournir des infrastructures scolaires durables répondant aux normes de santé et de sécurité.

Les évaluateurs ont également observé l'absence de données de référence et d'objectifs clairs pour mesurer le rendement du Programme des IE. Certains résultats n'avaient pas d'indicateurs définis dans le profil d'information sur le rendement du programme approuvé en 2018, et certains indicateurs n'avaient pas fait l'objet d'un suivi. La première défenseure fédérale du logement au Canada, Marie-Josée Houle, a suggéré, lors du Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations de 2022 d'aller au-delà du nombre de logements construits et d'appliquer une approche axée sur les droits de la personne qui valorise la participation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'autonomisation et le respect des droits de la personne et des obligations. De même, l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) a proposé de mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement en matière de logement et d'infrastructures axé sur le bien-être, en évaluant le rendement au niveau des services. Selon l'IFPD, le fait d'appliquer à l'infrastructure une approche axée sur le bien-être aide à transformer le discours sur l'investissement effectué dans l'infrastructure des Premières Nations, en passant d'un accent mis sur la résolution des problèmes du passé à une approche globale s'appliquant à l'ensemble du système dans les réserves.

Dix-septième constatation : la disponibilité et la fiabilité des données continuent de poser problème dans le suivi des projets, la production de rapports et la saisie de l'état des biens.

La disponibilité et la suffisance des données ont été ciblées comme un problème par les répondants d'organisations internes et externes. De nombreux répondants des gouvernements et des Premières Nations ont indiqué que l'étendue actuelle des lacunes en matière d'infrastructures était inconnue ou sous-estimée, en partie à cause du manque de données disponibles sur l'état et les besoins des infrastructures des Premières Nations. Certains ont mentionné que le SIGI ne recueillait pas suffisamment de données sur les projets d'infrastructure. D'autres ont fait remarquer que le SRCB n'était pas à jour et que, par conséquent, l'état actuel des infrastructures de nombreuses communautés des Premières Nations n'était pas connu.

Les répondants de SAC ont indiqué que les données historiquement médiocres sur l'infrastructure scolaire et son état ont nui à la prestation du programme. Au cours de la période d'évaluation, le Programme des IE a mené un exercice dans le SIGI pour valider la liste des bâtiments scolaires existants afin d'éliminer les doublons. Ainsi, un ensemble plus précis de données de référence a été créé en 2020-2021 et, alors que le nombre initial était d'environ 600 écoles, il a été confirmé qu'il y en avait près de 400. Plusieurs répondants de SAC ont fait remarquer que la cote de l'état des biens recueillie pour les établissements d'enseignement dans le SRCB n'était pas de grande qualité, car les inspections effectuées sont superficielles et succinctes par nature et l'échelle estimée des travaux n'est pas aussi précise que les estimations de projet. Bien que le SRCB vise à évaluer l'infrastructure d'une communauté, bon nombre d'entre eux ont fait remarquer que le système ne fournit pas de renseignements utiles pour déterminer les coûts réels de l'entretien. Plusieurs répondants des Premières Nations ont demandé au gouvernement fédéral d'effectuer une évaluation détaillée de tous les établissements d'enseignement des Premières Nations afin de déterminer les écarts par rapport aux coûts réels.

L'uniformité a été soulevée en ce qui concerne la saisie des données dans le SIGI et l'interprétation des divers champs du SIGI parmi les utilisateurs. Comme les projets sont autodéclarés par les Premières Nations, certaines régions doivent compiler les données qu'elles reçoivent des Premières Nations avant de les saisir dans le SIGI. Bien que les agents régionaux déploient tous les efforts possibles pour assurer l'exactitude lorsqu'ils saisissent l'information sur le projet dans le SIGI, leur interprétation de certains champs et exigences peut varier, car il n'y a pas d'ensemble de définitions précises associées à ces champs. Cela a créé des incohérences dans les données saisies non seulement entre les régions, mais aussi entre les utilisateurs d'une même région, ce qui a entraîné des divergences dans les données des projets et un manque de fiabilité dans les rapports. En outre, les pratiques régionales varient en ce qui concerne les données à saisir dans le SIGI, certaines n'y saisissant que les projets financés, d'autres toutes les propositions de projet. De plus, au cours de la période évaluée, il y avait des limites à la vérification de l'exactitude des données saisies dans le SIGI. Bien que l'examen des données ait lieu à l'échelle nationale chaque trimestre, la saisie et la vérification des données ont principalement lieu à l'échelle régionale. Enfin, les régions ont indiqué qu'il était difficile d'obtenir des données des Premières Nations, lesquelles peuvent être retardées d'un à trois ans dans certaines régions et les données reçues peuvent être incomplètes.

Au cours de la collecte des données d'évaluation, les évaluateurs ont appris que certaines caractéristiques n'étaient pas disponibles dans le SIGI pour le suivi des projets en fonction de certaines causes. Par exemple, les répercussions des projets sur le renforcement de la

résilience aux effets des changements climatiques n'ont pas pu être mesurées en raison d'un manque de capacité d'étiquetage pour les projets. De plus, le personnel de SAC a fait remarquer que la mesure dans laquelle le financement des services votés contribue à l'atteinte des résultats escomptés du programme n'a pas pu être suffisamment mesurée, car il n'y avait pas d'information sur le rendement liée au financement des services votés. Il y avait également des lacunes dans l'établissement de liens entre le système financier et le SIGI, dont l'exemple a été fourni à la section 3.3 Défis et limites du présent rapport.

Les répondants des Premières Nations ont exprimé le souhait que SAC simplifie ses processus d'établissement de rapports. Par exemple, l'utilisation d'un système en ligne permettant de saisir ou de mettre à jour de nouvelles données et de les intégrer dans les rapports contribuerait à alléger la charge de travail des Premières Nations en matière d'établissement de rapports.

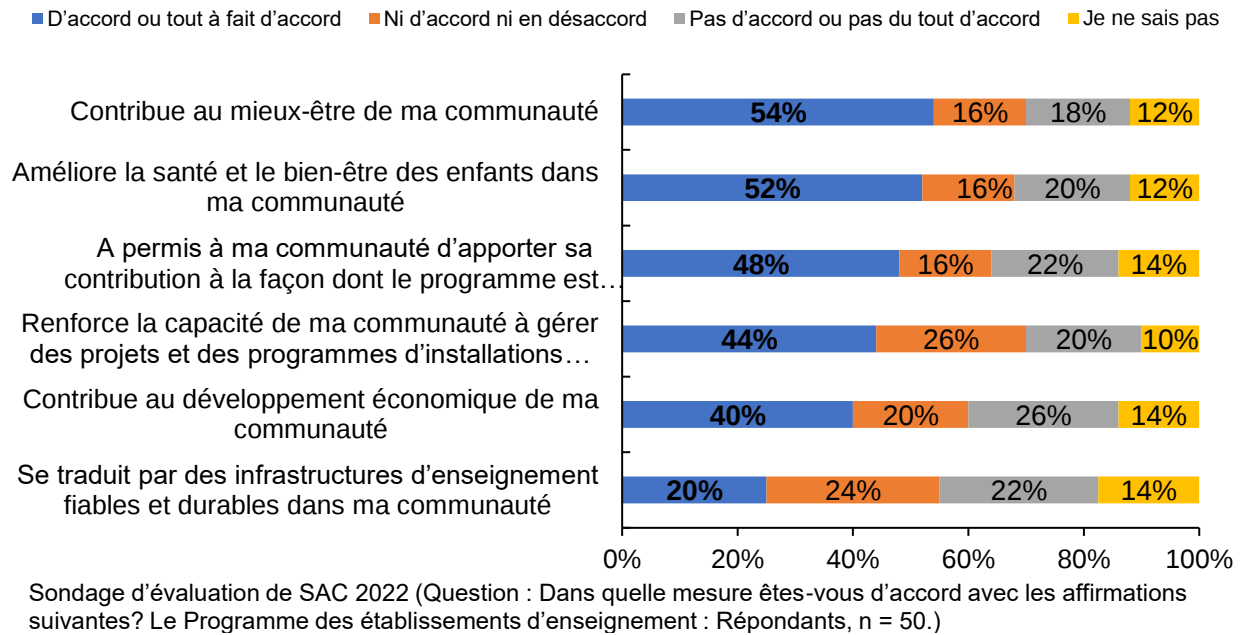
5.4 Résultats inattendus

L'évaluation a permis de recueillir des renseignements sur des résultats inattendus, c'est-à-dire d'autres résultats en plus des résultats attendus du programme pour les installations d'enseignement, à savoir que les peuples autochtones disposent d'installations d'enseignement fiables et durables.

Dix-huitième constatation : le Programme des IE a offert des possibilités d'emploi et de formation, a augmenté le nombre d'inscriptions et la réussite scolaire dans les réserves, a eu des effets positifs sur le bien-être des membres de la communauté, en particulier des enfants, et a renforcé la fierté de la communauté.

Les communautés des Premières Nations ont bénéficié d'autres avantages grâce au Programme des IE. En général, une plus grande proportion de répondants au sondage étaient d'accord plutôt que pas d'accord que le Programme des IE avait des répercussions socioéconomiques positives sur leur communauté, notamment en contribuant au bien-être de celle-ci, en améliorant la santé et le bien-être des enfants, en donnant l'occasion à leur communauté de contribuer à la mise en œuvre du programme, en renforçant la capacité de la communauté à gérer des projets et des programmes d'installations d'enseignement tout en contribuant au développement économique de leur communauté.. (Voir figure 5.4.)

Figure 5.4 : Accord sur les incidences socioéconomiques du Programme des IE sur la communauté



Les répondants des Premières Nations et de SAC ont indiqué que le Programme des IE a contribué à accroître les possibilités d'emploi pour les membres de la communauté aux termes de la construction de nouvelles écoles (p. ex. embauche d'entrepreneurs, de corps de métier et de travailleurs) et pour le personnel de soutien des écoles. Les personnes interrogées des Premières Nations vivant proches de communautés non autochtones plus importantes ont également indiqué que la construction d'écoles dans leurs communautés augmentait le nombre d'élèves inscrits, car ces derniers ont la possibilité de rester dans la réserve pour recevoir leur éducation plutôt que de fréquenter une école non autochtone.

Une plus grande proportion des répondants au sondage s'accorde à dire que le programme et les services relatifs aux IE ont permis d'améliorer la réussite scolaire au cours des cinq dernières années (38 % étaient d'accord, contre 24 % qui n'étaient pas d'accord et 24 % qui avaient une position neutre). Les raisons pour lesquelles ils étaient d'accord avec la contribution du Programme des IE à la réussite scolaire sont notamment le fait d'avoir de l'espace pour accueillir tous leurs enfants dans la réserve pour leur fournir une éducation de qualité axée sur leur culture, leur langue et leurs valeurs. Les raisons du désaccord avec la contribution du Programme des IE à la réussite scolaire incluent l'incidence négative des installations scolaires surpeuplées sur l'apprentissage, le manque de ventilation adéquate, les problèmes de chauffage ou de climatisation, l'augmentation des problèmes de santé mentale et des difficultés d'apprentissage chez les enfants.

Un autre résultat positif est la fierté accrue qu'éprouvent les membres de la communauté lorsque de nouvelles constructions et des améliorations sont apportées à leurs écoles. Les répondants des Premières Nations ont déclaré que le fait d'avoir de nouvelles écoles dans leur communauté augmentait la fierté de celle-ci, non seulement parce qu'il s'agit d'une nouvelle école, mais aussi parce que les nouvelles installations réduisent le nombre d'élèves en décrochage scolaire et permettent à un plus grand nombre d'entre eux de poursuivre des études postsecondaires. Les participants aux groupes de discussion ont également déclaré que les enseignants et les élèves étaient fiers de leur nouvelle école.

« Nous avons encore des problèmes, mais il y a une grande différence. Nous sommes tous fiers, enseignants et enfants, d'avoir une nouvelle école. Cela permet aux enfants de savoir qu'ils méritent d'être dans une école qui fonctionne. »

Personne participant au groupe de discussion

Dix-neuvième constatation : malgré les répercussions socioéconomiques positives du Programme des IE, les communautés ont eu du mal à maintenir les normes de santé et de sécurité dans les écoles, ce qui a aggravé les problèmes de santé des élèves et du personnel scolaire.

De nombreuses communautés des Premières Nations interrogées ont connu un certain nombre de problèmes de santé et de sécurité qui ont eu des répercussions négatives sur leurs élèves et leur personnel scolaire, notamment des systèmes de chauffage et de ventilation défectueux qui ont aggravé les problèmes de santé comme les maladies respiratoires; des équipements brisés et endommagés qui ont constitué des risques pour la sécurité; et des répercussions sur l'apprentissage lorsque les classes doivent être déplacées pendant les réparations, car les élèves sont facilement distraits et démobilisés lorsqu'ils ne se trouvent pas dans leur environnement d'apprentissage habituel. En outre, de nombreux élèves des Premières Nations ont des problèmes de comportement et s'adaptent difficilement aux perturbations de leur environnement scolaire.

Malgré les rapports sur les répercussions socioéconomiques positives du Programme des IE sur les communautés des Premières Nations, une proportion légèrement plus élevée de répondants au sondage n'était pas d'accord (22 %) plutôt que d'accord (20 %) pour dire que le programme avait permis de mettre en place une infrastructure d'enseignement fiable et durable dans leur communauté (figure 5.4). Les raisons pour lesquelles les répondants n'étaient pas d'accord que l'infrastructure scolaire était fiable et durable sont les suivantes : la nécessité de demander un financement supplémentaire pour que la communauté puisse résoudre les problèmes de santé et de sécurité dans les installations d'enseignement et la nécessité d'une école située dans la réserve.

Un autre résultat inattendu cité par certaines communautés et organisations des Premières Nations est l'enjeu du maintien en poste des enseignants. Bien que le maintien en poste des enseignants ne soit pas un mandat du Programme des IE, la construction de résidences pour enseignants, au besoin, contribue au succès du maintien en poste, parmi d'autres raisons qui échappent au contrôle du Programme des IE, telles que les salaires des enseignants, etc. Environ 30 % des répondants au sondage n'étaient pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme et les services des IE avaient augmenté le taux de maintien en poste des enseignants au cours des cinq dernières années, alors que 28 % d'entre eux se disaient d'accord et que 28 % n'étaient ni d'accord ni pas d'accord. Les raisons de ce désaccord concernant le Programme des IE comprennent le manque de financement pour construire et entretenir des résidences pour enseignants qui contribueraient à attirer les enseignants.

6. CONSTATATIONS SUR L'EFFICIENCE : DE MEILLEURES FAÇONS DE METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME

L'évaluation a permis de déterminer le rendement du Programme des IE en matière d'efficacité et d'économie. Les conclusions indiquent que, bien que le programme ait mis en œuvre des initiatives visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre du programme, il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité et de générer un meilleur rapport qualité-prix grâce à une planification plus intégrée basée sur les principes de gestion du cycle de vie des biens, à l'application d'une approche communautaire globale basée sur les besoins et les réalités uniques des communautés et à l'adoption de mesures plus proactives et préventives en matière de réparation et d'entretien des investissements. Les points de vue des communautés sur le rapport coût-efficacité des installations d'enseignement ont été présentés aux termes des conclusions.

6.1 Harmonisation avec d'autres programmes

Vingtième constatation : l'approche axée sur les biens et les projets dans la mise en œuvre du Programme des IE sans intégration systémique avec d'autres domaines de biens dans le cadre du PIE a non seulement entraîné un fardeau administratif plus lourd pour les Premières Nations dans la recherche de financement de l'infrastructure, mais a également perdu des occasions d'aider les Premières Nations à répondre aux besoins et aux priorités cernés par leurs propres communautés du point de vue de la communauté tout entière.

Au cours de la période évaluée, c.-à-d. de 2016-2017 à 2020-2021, alors que la planification des projets du Programme des IE était censée être axée sur la communauté et découler des PIIPN élaborés par les communautés, l'approche de priorisation et d'approbation des projets du Programme des IE se basait principalement sur les domaines de biens du PIE. Plus précisément, pour le Budget de 2014 et le Budget de 2016, une liste nationale classée des projets scolaires a été utilisée en fonction du Système national de classement des priorités, du Système de classement des priorités pour les écoles et d'autres critères pour déterminer le nombre de projets à financer dans le cadre des fonds ciblés et, par conséquent, les projets financés dans chaque région. Pour l'affectation de fonds du Budget de 2021 (qui a eu lieu en février 2021), un format d'affectation régionale fondée sur une formule propre au Programme des IE a été utilisé, ce qui a permis aux régions d'avoir une plus grande souplesse pour prioriser et gérer les projets scolaires dans leur région. Toutefois, quelle que soit l'approche adoptée, les régions doivent respecter les cadres nationaux d'affectation de fonds fondée sur les biens (y compris le Programme des IE), qui peuvent varier d'un domaine de biens du PIE à l'autre en ce qui a trait aux formules de financement et aux processus d'affectation.

De plus, la façon dont les régions priorisent le financement reçu à partir des affectations budgétaires et l'allouent aux Premières Nations varie également : certaines utilisent le Système de classement des priorités pour les écoles comme outil, d'autres se concentrent sur la santé et la sécurité et la protection des biens. Pour établir les priorités, les régions tiennent également compte des obligations contractuelles et d'autres engagements. Compte tenu de ces complexités, bien que les régions fassent tous les efforts possibles pour coordonner les différents domaines de biens et le calendrier des projets afin qu'ils soient davantage axés sur la communauté, il n'est pas toujours possible de coordonner et de synchroniser parfaitement les

projets entre les différents biens du PIE, y compris les infrastructures³⁴ hors site et de soutien telles que l'amélioration des routes, de l'eau, des égouts, des clôtures et des systèmes de gicleurs d'incendie, etc. pour s'assurer qu'un bien pourrait être utilisé immédiatement de manière sûre et efficace. Il s'agit d'une limite liée à la conception et aux pouvoirs actuels du PIE.

De plus, en raison de l'approche fondée sur les projets et les propositions, les charges administratives incombent aux Premières Nations, qui doivent demander un financement pour des projets relevant de divers sous-biens dont l'approbation simultanée n'est pas garantie. L'organisation du financement des infrastructures en silos de biens rend également difficile l'harmonisation de tous les processus et des délais d'une manière qui convienne aux Premières Nations en leur permettant de coordonner le financement de plusieurs programmes et de faire une utilisation plus efficace du financement. De nombreuses personnes interrogées des Premières Nations et du gouvernement étaient d'accord que les infrastructures en silos devraient être mieux réparties afin de favoriser une planification logique et globale des infrastructures communautaires. Une telle approche permettrait d'obtenir de meilleurs résultats pour tous les programmes d'infrastructures communautaires, y compris le Programme des IE, et de réaliser de plus grandes économies à long terme. Toutefois, il convient de noter que certaines Premières Nations sont peut-être encore en train de développer la capacité d'appuyer un point de vue prenant en compte la communauté entière. Jusqu'à ce que toutes les Premières Nations aient cette capacité, l'équité dans le soutien des projets fondés sur les priorités en matière de santé et de sécurité est réalisée grâce à l'approche actuelle fondée sur les biens.

Le sentiment unanime qui en est ressorti est que toutes les infrastructures des biens communautaires sont interdépendantes. Par exemple, des infrastructures hors site (telles que l'éclairage, les routes et les trottoirs) sont nécessaires pour les écoles, et pour de nombreuses communautés, l'école est le centre de leur communauté, servant de lieu de rassemblement pour les cérémonies et les célébrations, et d'abri lors d'événements climatiques ou de situations d'urgence. Plusieurs Premières Nations ont indiqué que leurs plans stratégiques à long terme prenaient en compte la communauté dans son ensemble, soulignant les moyens d'intégrer le développement de l'infrastructure scolaire à d'autres biens communautaires tels que les installations récréatives et les espaces communautaires.

Vingt-et-unième constatation : en plus d'autres programmes du PIE, la mise en œuvre du Programme des IE exige également une collaboration efficace avec d'autres secteurs au sein de SAC, qui pourrait être davantage harmonisée pour gagner en efficacité.

Bien qu'il y ait une certaine collaboration avec le SPPMEDS, puisque la composante F et E fait désormais partie du budget de programme d'éducation, de nombreuses personnes internes interrogées ont déclaré que cela avait créé un décalage entre l'infrastructure d'enseignement et le programme d'éducation, parce que les deux fonctions appartiennent à des secteurs distincts. Des préoccupations ont été soulevées quant au niveau d'expertise offert par le Programme des IE et les programmes d'éducation, en précisant que le Programme des IE pourrait avoir intérêt à mieux intégrer l'expertise éducative afin de soutenir les programmes d'éducation en constante évolution, de même que le programme d'éducation pourrait avoir intérêt à mieux intégrer

³⁴ Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire d'appuyer les investissements auxiliaires, compte tenu des besoins élevés liés aux constructions et aux rénovations et du financement limité disponible, l'infrastructure hors site et de soutien n'est pas toujours financée dans le cadre d'un projet d'école.

l'expertise en infrastructure. Les répondants des Premières Nations ont demandé une meilleure intégration des programmes d'éducation dans la planification des installations d'enseignement afin de mieux organiser l'espace nécessaire dans les écoles pour accueillir les programmes d'éducation et garantir un F et E suffisant pour augmenter le cycle de vie des écoles, ce qui se pourrait se traduire par une utilisation plus efficace des fonds du Programme des IE.

De même, la séparation entre la DGIC en tant que responsable de la politique et la DGMOPIR en tant que responsable de la mise en œuvre au sein du Secteur des opérations régionales pour la mise en œuvre du programme soulève également des problèmes d'efficacité. Malgré l'intention initiale d'avoir une division claire entre les fonctions de politique et de mise en œuvre, les deux fonctions ont été mélangées sous les deux directions générales et les quatre domaines de biens du PIE ont été divisés entre les deux, la DGMOPIR s'occupant principalement du Programme des IE et du Programme Autres infrastructures communautaires et activités et la DGIC de l'eau et du logement. Toutefois, dans le cas du Programme des IE, la DGMOPIR est responsable de la mise en œuvre du programme, alors que la DGIC est chargée des mises à jour des NSE. De plus, la DGMOPIR est responsable de la planification des investissements et de l'affectation des fonds, tandis que la DGIC est chargée de la coordination du processus. Certains membres du personnel de SAC ont soulevé les problèmes d'efficacité liés à ces divisions.

Outre les résultats liés à l'infrastructure, l'infrastructure scolaire a également des effets croisés sur les résultats sanitaires et sociaux ainsi que sur le bien-être général de la communauté. Comme mentionné précédemment dans la section « Pertinence » du présent rapport, le Programme actuel des IE ne donne pas la priorité à la santé publique pour répondre de manière préventive aux préoccupations en matière de santé publique et de sécurité. De nombreux répondants de SAC ont indiqué que l'intégration de la santé publique dans la planification des installations d'enseignement rendrait le Programme des IE et l'ensemble des dépenses de santé plus efficaces. Par exemple, le financement des agents de santé environnementale et publique par l'intermédiaire du Programme des IE permettrait d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé et de sécurité. De plus, l'élaboration d'indicateurs de santé plus appropriés en collaboration avec les Premières Nations pourrait mieux soutenir la planification des installations d'enseignement et le classement des projets.

6.2 Planification de la gestion des actifs et approche axée sur le cycle de vie

Vingt-deuxième constatation : les économies réalisées dans le cadre du Programme des IE n'ont pas été entièrement satisfaites en raison de l'insuffisance des travaux d'entretien et de réparation et les décisions d'approbation des projets tendent à privilégier les options les moins coûteuses plutôt que de se fonder sur une planification à long terme de la gestion des biens.

L'importance de la gestion des actifs a été soulevée par de nombreux répondants, car elle est essentielle pour évaluer l'état des infrastructures, estimer les coûts de réparation et de modernisation, et prendre en compte la croissance de la communauté afin de faciliter la planification de la prolongation de la durée de vie et de la valeur des infrastructures. Les répondants des Premières Nations et de SAC ont convenu que le fait de disposer d'un plan de gestion des actifs entièrement élaboré leur permet de définir ce qui est nécessaire pour gérer les actifs, y compris les fonds requis pour les ressources humaines afin d'exploiter et d'entretenir les actifs de la communauté et le soutien adéquat pour protéger les investissements et maintenir la santé et la sécurité des actifs de celle-ci.

La gestion des actifs est également liée à la planification des investissements à long terme, car elle prend en compte les coûts et les délais d'entretien tout au long du cycle de vie. Certains répondants des Premières Nations ont déclaré avoir été informés que le financement d'une nouvelle installation n'arriverait pas avant dix ans ou plus, même si le coût d'une nouvelle école était inférieur aux coûts de réparation et d'entretien de leur ancienne école au cours de la même période. Les répondants des Premières Nations ont déclaré qu'au lieu d'essayer de réduire les coûts de construction et d'entretien des installations d'enseignement à court terme, SAC devrait chercher à augmenter son investissement en tant que coûts-avantages à long terme. Ces répondants ont suggéré qu'afin de promouvoir un meilleur rapport coût-efficacité à long terme, une approche de financement des infrastructures basée sur le cycle de vie serait supérieure et permettrait de mieux combler les lacunes en matière d'infrastructures scolaires dans les réserves.

Certains répondants des Premières Nations ont indiqué que, bien qu'ils essaient de trouver des sources d'énergie et des matériaux moins coûteux pour la construction (p. ex. des fours au mazout), ces solutions de rechange entraînent souvent des coûts supplémentaires pour l'entretien et les réparations. Là encore, d'autres répondants des Premières Nations ont souligné que les formules d'affectation sont dépassées et ne tiennent pas compte de l'augmentation des coûts des matériaux, des frais de livraison et de l'inflation. Ils ont fait remarquer que les formules désuètes signifient que le financement ne couvre pas les coûts réels de construction des installations, ce qui oblige les communautés à construire des logements moins coûteux qui sont souvent inadaptés à leur environnement.

De nombreux répondants des Premières Nations ont souligné la nécessité de disposer de bases de données actualisées qui permettraient d'élaborer des plans de gestion des actifs. Le SRCB fournit des renseignements sur l'état des infrastructures, mais il exige qu'une inspection soit effectuée par un inspecteur du SRCB agréé tous les trois ans. De nombreuses Premières Nations ne disposent pas d'un tel professionnel et doivent confier ce travail à un consultant externe. C'est pourquoi plusieurs répondants des Premières Nations ont demandé un financement pour former les membres de la communauté à effectuer ces inspections. Les répondants affirment que le fait d'avoir cette expertise à l'intérieur de leur communauté constituerait une utilisation plus efficace des fonds du Programme des IE et que cela aiderait les Premières Nations à se préparer au transfert de services.

Vingt-troisième constatation il n'y a pas d'approche cohérente du renforcement des capacités de gestion des actifs, ce qui nuit à l'atteinte des résultats liés aux installations d'enseignement. L'Initiative pilote de formation itinérante aux termes du Programme des IE a été considérée comme bénéfique au fonctionnement et à l'entretien des installations d'enseignement.

De nombreux répondants des Premières Nations ont cité le manque de personnel qualifié comme la principale raison qui empêche la réforme de leurs programmes d'infrastructure communautaire et qui, par conséquent, rend leurs programmes moins efficaces ou moins rentables. Ils ont noté que le manque d'équipes de réparation, de chefs de projet et de personnel de soutien pour aider à gérer l'infrastructure communautaire signifiait qu'ils se concentraient moins sur l'efficacité alors qu'ils s'efforçaient de gérer les actifs. De nombreuses communautés ont fait appel à des experts-conseils externes coûteux pour les aider à préparer des propositions, des rapports et des évaluations des besoins, et pour recruter des inspecteurs afin de s'assurer que les bâtiments et les biens répondent aux normes de construction.

Comme indiqué précédemment dans la section « Pertinence » du présent rapport, la formation professionnelle et le perfectionnement des capacités restent une lacune du Programme des IE. Les Premières Nations souhaitent disposer des capacités et des ressources internes nécessaires pour planifier de manière adéquate l'infrastructure d'enseignement dans le cadre de l'élaboration stratégique de l'ensemble de l'infrastructure communautaire. Il s'agit notamment de l'expertise nécessaire pour évaluer et gérer les biens d'infrastructure d'enseignement et la planification du cycle de vie ainsi que pour la planifier la relève afin de veiller à ce que les pratiques exemplaires soient transmises aux futurs gestionnaires de programme. Les répondants des Premières Nations et de SAC ont indiqué que le Programme des IE pourrait mieux aider les communautés à perfectionner leurs capacités et à mettre en œuvre des programmes de gestion des biens à long terme pour tous les biens, y compris les écoles.

Dans le cadre du Budget de 2014, basé sur le succès du Programme de formation itinérante (PFI) pour l'eau et les eaux usées, le Programme des IE a reçu un financement du Fonds pour l'infrastructure éducationnelle qui a été alloué au programme de formation itinérante (PFI) pour les écoles, afin de renforcer la capacité des Premières Nations à soutenir les activités de fonctionnement et d'entretien dans les écoles et de relever le défi de la détérioration précoce des infrastructures scolaires dans les réserves. Une Initiative pilote de formation itinérante a eu lieu en 2019-2020, les régions ayant reçu un financement allant de 150 000 \$ à 900 000 \$. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mise en œuvre complète et que les expériences régionales aient varié, parmi les personnes interrogées qui pouvaient parler de l'Initiative, beaucoup l'ont trouvée précieuse, car leur formateur itinérant était la personne à contacter pour tous les exploitants d'installations dans leur communauté, et ils comptaient sur cette personne pour les aider à résoudre les problèmes liés au fonctionnement des systèmes, y compris dans leurs écoles. Ils ont souligné que l'Initiative faisait partie intégrante du développement des capacités et constituait un soutien essentiel au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures scolaires et communautaires. Ces derniers ont suggéré que l'Initiative de formation itinérante soit considérée comme un élément fondamental pour la réussite globale du Programme des IE. Quelques répondants de SAC ont indiqué que l'Initiative pilote de formation itinérante n'avait pas encore connu le même succès que le PFI mis en œuvre aux termes du Programme d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, en raison de la faible adoption dans certaines régions et communautés en raison de la courte durée des fonds.

6.3 Autres pratiques et observations en matière de rentabilité

Vingt-quatrième constatation : le roulement élevé du personnel dans l'ensemble des programmes d'infrastructure, tant du côté de SAC que des Premières Nations, entraîne des inefficacités dues à la perte de capacité et oblige les Premières Nations à faire des efforts supplémentaires.

Les répondants des communautés des Premières Nations et des organisations ont fait remarquer que le roulement élevé du personnel des Premières Nations et de SAC (à l'échelle régionale et nationale) a nui à leur capacité d'exécuter leurs programmes d'infrastructure. Le roulement élevé du personnel des Premières Nations, causé par l'épuisement professionnel ou l'acceptation de postes à l'extérieur de la communauté, signifie que les communautés doivent investir des efforts et des fonds supplémentaires pour former le nouveau personnel. Le roulement se traduit également par une gestion moins efficace des infrastructures, car il y a moins de personnel pour effectuer l'entretien des infrastructures, ce qui entraîne une détérioration accrue. Le roulement du personnel de SAC a une incidence sur les communautés des Premières Nations, car les connaissances et les leçons retenues ne sont pas toujours transférées au nouveau personnel. Plusieurs répondants des Premières Nations ont indiqué

que le temps passé à établir des relations avec des membres du personnel de SAC et à les aider à comprendre la situation de leur communauté en matière d'infrastructure et leurs besoins uniques est perdu lorsque ceux-ci démissionnent, et qu'ils doivent tout recommencer auprès d'autres employés de SAC lorsque cela arrive.

Le problème du roulement élevé du personnel de SAC dans les programmes d'infrastructure a été soulevé par de nombreux répondants des Premières Nations. Cela a été considéré comme une pratique de gestion inefficace des programmes d'infrastructure, car il n'y avait pas de transfert de connaissances suffisant après le départ du personnel. Sur la base d'une évaluation des effectifs des trois programmes (y compris la RCN et les régions)³⁵, les données révèlent qu'il y a eu un total de 829 dénombrements de roulements, y compris les nouvelles embauches et les départs de 2016-2017 à 2020-2021 (tableau 6.1).

Tableau 6.1 : Embauche et départ du personnel dans l'ensemble des programmes de LR, des IE et AIC de 2016-2017 à 2020-2021

Roulement du personnel	Exercice financier	T1	T2	T3	T4	Total
Embauche	2016-2017	9	14	27	20	70
	2017-2018	20	18	7	10	55
	2018-2019	16	16	22	41	95
	2019-2020	29	44	22	49	144
	2020-2021	19	12	9	11	51
Départ	2016-2017	10	6	8	9	33
	2017-2018	14	26	10	6	56
	2018-2019	10	13	37	32	92
	2019-2020	35	37	44	27	143
	2020-2021	40	20	15	15	90
Roulement du personnel total	Quinquennal	202	206	201	220	829

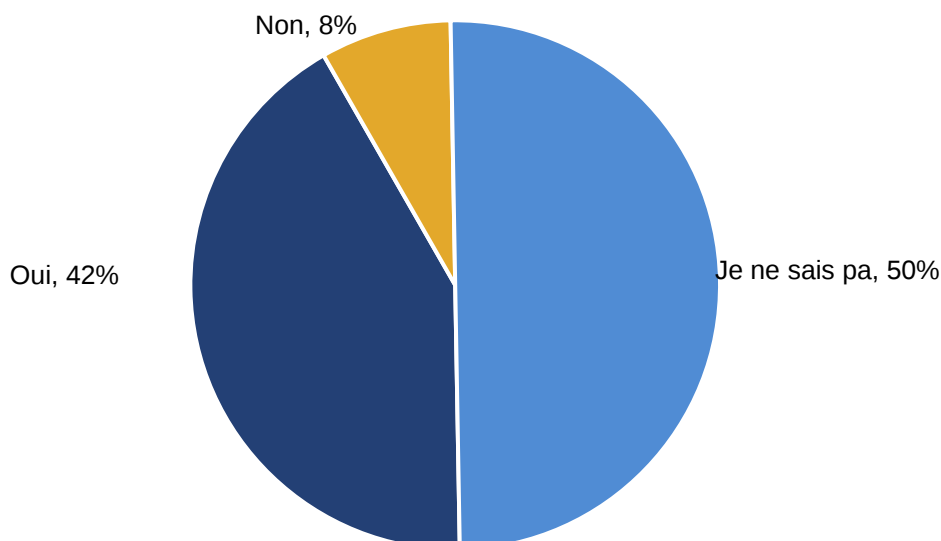
Source : Rapports sur les ressources humaines de SAC

Vingt-cinquième constatation : certains ont fait remarquer que le Programme des IE était rentable, car de nombreuses Premières Nations ont indiqué que les coûts d'infrastructure scolaire assumés par leurs communautés pourraient être inclus dans le programme.

Certains coûts directement liés à la construction et à l'entretien de l'infrastructure scolaire ne sont pas admissibles au Programme des IE. Par conséquent, les communautés des Premières Nations doivent assumer une partie de ces coûts afin d'accéder au financement du Programme des IE, ce qui signifie que les communautés sans ressources financières sont souvent incapables de tirer pleinement parti du financement. Au total, 42 % des répondants au sondage (figure 6.1) ont indiqué que leur communauté assumait des coûts liés aux installations d'enseignement qui n'étaient pas couverts par le Programme des IE, mais que SAC pourrait envisager d'inclure.

³⁵ En raison de l'organisation régionale de la mise en œuvre des programmes, où le logement, les établissements d'enseignement et d'autres infrastructures communautaires peuvent être placés dans la même organisation, les données relatives aux ressources humaines ne sont pas disponibles pour un programme en particulier.

Figure 6.1 : Coûts liés aux installations d'enseignement assumés par la communauté et non couverts par le Programme des installations d'enseignement



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Y a-t-il des coûts liés aux installations d'enseignement supportées par votre communauté qui ne sont pas couverts par le Programme des installations d'enseignement, mais que Services aux Autochtones Canada pourraient envisager d'inclure? Le total peut ne pas atteindre 100 % en raison des arrondis. Répondants, n = 50.)

Voici quelques exemples³⁶ des coûts assumés par les communautés (au cours de la période d'évaluation) :

- l'espace ou les installations pour le perfectionnement des adultes, la formation professionnelle et les programmes d'emploi;
- l'espace ou les installations pour les enseignements et les projets rattachés à la terre;
- l'espace pour les Aînés et les gardiens des savoirs;
- les clôtures et l'aménagement paysager des installations scolaires.

Les participants aux groupes de discussion ont évoqué les coûts supplémentaires qu'ils ont dû assumer pour réparer leur école nouvellement construite. Un participant a fait remarquer que toutes les réparations nécessaires n'étaient pas couvertes par les garanties, car plusieurs d'entre elles avaient expiré en raison des longs retards de construction, et que leur budget annuel de F et E de 15 000 \$ ne couvrait pas les réparations nécessaires à leur nouvelle école. Un autre participant au groupe de discussion a indiqué qu'il consacrait une grande partie de son temps à rechercher d'autres sources de financement pour combler les déficits non couverts par le Programme des IE à un moment donné. Par exemple, il a reçu des fonds autres que de SAC pour l'achat d'équipements de terrain de jeux et d'une laveuse et une sècheuse pour l'école. Un autre participant a reçu un financement du principe de Jordan pour embaucher un assistant afin d'aider un élève qui ne parle pas et qui a des crises de comportement.

Certains répondants des Premières Nations ont indiqué que, pour certains projets, ils sont remboursés par SAC à une date ultérieure, mais que les frais d'emprunt ne sont pas récupérés.

³⁶ Certains d'entre eux devraient être mieux pris en compte par les NSE 2021, qui ont été publiées en juillet 2021.

Un meilleur calendrier de financement permettrait aux communautés d'éviter les retards de construction et les augmentations de coûts qui en découlent.

« Le financement d'un projet par SAC peut prendre de quelques mois à quelques années. Pour que le projet puisse continuer à avancer, certaines Premières Nations paieront à partir de leur propre source de financement et, lorsque les fonds de SAC seront disponibles, elles rembourseront les fonds empruntés ou utilisés auprès de l'autre source de financement. » [Traduction] (Répondant d'une Première Nation)

Lorsqu'on a demandé aux personnes interrogées des Premières Nations si elles pensaient que la mise en œuvre du Programme des IE était rentable, certaines ont formulé des commentaires pour expliquer la façon dont le Programme des IE pourrait être plus efficace à leur avis, notamment :

- Mettre en place un programme et des politiques moins restrictives telles que les NSE 2016 permettant aux communautés de planifier et de construire en fonction de la croissance prévue afin que les nouvelles écoles ne soient pas surpeuplées dès qu'elles sont construites;
- Soutenir l'acquisition d'une expertise interne afin d'élaborer des propositions solides et de réduire la dépendance à l'égard des consultants externes;
- Effectuer des examens ou des vérifications annuels des biens des installations d'enseignement afin de mieux planifier les coûts de F et E;
- Soutenir le développement de la capacité de gestion des biens afin d'élaborer des solutions rentables et d'optimiser le cycle de vie des écoles.

Enfin, certaines personnes interrogées des Premières Nations ont déclaré que le Programme des IE doit mieux promouvoir l'autodétermination des communautés. Le contrôle de l'éducation par les Premières Nations est appuyé par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et est une priorité de longue date des Premières Nations partout au Canada. Pour respecter la souveraineté de chaque communauté, les enfants des Premières Nations devraient avoir la possibilité d'être éduqués dans leur communauté.

6.4 Autres initiatives de mise en œuvre

Plusieurs modèles de mise en œuvre de rechange ont été déployés pour les infrastructures scolaires au cours de la période d'évaluation. Il s'agit notamment du Fonds d'innovation et du regroupement d'écoles. L'objectif de ces autres initiatives de mise en œuvre est de trouver des moyens plus rentables d'exécuter le Programme des IE.

Fonds d'innovation

Comme mentionné dans la section 2 « Contexte et description du programme » de ce rapport, le Fonds d'innovation fournit un financement pour la construction d'installations scolaires en utilisant des méthodes novatrices. Un projet peut recevoir jusqu'à 10 millions de dollars en fonction du type d'innovation utilisé, comme le partage des coûts ou d'autres modèles de financement, d'approvisionnement, de construction, de réforme de l'éducation ou de réduction des coûts. Le Budget de 2014 a investi 50 millions de dollars sur six ans depuis 2016-2017 dans le Fonds d'innovation. Un investissement maximal de 10 millions de dollars par projet d'installation d'enseignement était disponible pour les coûts d'infrastructure.

Neuf projets ont été annoncés aux termes des investissements du Fonds d'innovation :

- Première Nation de Squiala (Colombie-Britannique)
- Première Nation du Conseil de Old Massett Village (Colombie-Britannique)
- Première Nation de Westbank (Colombie-Britannique)
- Bande indienne d'Adams Lake (Colombie-Britannique)
- Tribu des Blood/Kainai (Alberta)
- Meadow Lake Tribal Council (Saskatchewan)
- Première Nation de la rivière Fisher (Manitoba)
- Southeast Resource Development Council Corp (Manitoba)
- Première Nation Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam (Québec).

Lors des entrevues avec les répondants internes et externes, peu de répondants des Premières Nations et de SAC connaissaient le programme. Une organisation des Premières Nations a indiqué que le manque d'information peut provenir de la définition d'innovation convenue dans le programme, en notant que celle-ci concerne davantage la réduction des coûts que des idées « novatrices » pour la conception des écoles. Un répondant d'une Première Nation a affirmé que sa communauté s'était associée à une autre Première Nation voisine pour accéder au financement afin d'agrandir leurs écoles en utilisant des conceptions similaires, en partageant les coûts et en faisant appel au même entrepreneur pour mener à bien les deux projets.

Quelques répondants des Premières Nations ont indiqué que le fonds favorisait les communautés qui étaient en mesure de partager les coûts avec des partenaires, ce qui laisse entendre qu'une communauté devait disposer d'un revenu autonome substantiel pour avoir accès au financement. Bien que les résultats obtenus grâce au Fonds d'innovation doivent encore être observés, les personnes interrogées de SAC ont déclaré que les projets financés par le Fonds d'innovation concernaient principalement des études de faisabilité, alors que le financement d'approches de conception ou de matériaux novateurs aurait peut-être été plus approprié. Certains membres du personnel du programme de SAC ont laissé entendre que les Premières Nations pourraient être moins enclines à présenter des propositions d'approches novatrices en matière de conception et de construction d'écoles, étant donné que l'on s'attend à ce que SAC finance entièrement les projets du Programme des IE.

Regroupement des écoles

Une étude de cas a été réalisée pour évaluer l'initiative de regroupement des écoles qui a été mise en œuvre en tant que modèle pour générer plus d'efficacités dans la construction d'écoles dans les réserves avec les résultats escomptés suivants : augmenter la vitesse de mise en œuvre des projets scolaires en consolidant ou en regroupant les fonctions principales de gestion de projet; attirer des entreprises de construction plus grandes et plus expérimentées; générer une plus grande concurrence et des économies pour les entreprises qui soumissionnent pour des écoles; obtenir un bon rapport qualité-prix (réduction des coûts globaux du projet); et réduire le fardeau administratif pour les Premières Nations.

Aux termes des annonces du Budget de 2014 et du Budget de 2016 des IE, SAC s'est engagé à réaliser trois projets de regroupement des écoles, à savoir la Manitoba Schools Initiative, le regroupement des écoles du lac Winnipeg et le regroupement des écoles du Nord-Ouest de l'Ontario. La composition des communautés de chaque regroupement et leur profil sont présentés dans le tableau 6.2.

Tableau 6.2 : Profils des communautés par regroupement des écoles

Regroupement	Communauté	Nation	Conseil tribal	Zone ³⁷	Population (2016 c. 2021) ³⁸	
Manitoba Schools Initiative	Nation crie de Bunibonibee	Crie	Conseil tribal de Keewatin	4	3 081	3 279
	Première Nation de God's Lake	Crie	Conseil tribal de Keewatin	4	2 744	2 847
	Nation crie de Manto Sipi	Crie	Conseil tribal de Keewatin	4	937	957
	Première Nation de Wasagamack	Oji-crie	Conseil tribal d'Island Lake	4	2 146	2 228
Regroupement des écoles du lac Winnipeg	Première Nation de Bloodvein	Saulteaux/Ojibwa	Southeast Resource Development Council Corp.	2	1 799	1 974
	Première Nation de Little Grand Rapids	Saulteaux/Ojibwa	Southeast Resource Development Council Corp.	4	1 654	1 763
	Première Nation de Poplar River	Ojibwa	Southeast Resource Development Council Corp.	4	1 866	2 000
	Première Nation de Pauingassi River	Saulteaux/Ojibwa	Southeast Resource Development Council Corp.	4	637	666
Regroupement des écoles du Nord-Ouest de l'Ontario	Shoal Lake n° 40	Ojibwa	Bimose Tribal Council	4 (2)	462	513
	Première Nation de Wapekeka	Ojibwa/Saulteaux de l'Ontario	Shibogama First Nations Council	4	3 081	3 279

Source : Données du programme de SAC et Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2016 et 2021.

L'objectif de l'étude de cas était d'évaluer dans quelle mesure l'initiative de regroupement avait atteint les résultats escomptés; plus important encore, l'étude a examiné les facteurs de réussite et les leçons retenues de sa mise en œuvre, dans le but d'élaborer des initiatives similaires à l'avenir. Les principales conclusions ci-dessous reposent essentiellement sur l'examen des documents, les entrevues et une visite sur place dans la communauté de la Première Nation de God's Lake.

Vingt-sixième constatation : même si l'initiative de regroupement n'a pas permis de réaliser les économies escomptées, elle a permis aux communautés des Premières Nations de participer davantage à la conception et à la construction de leurs écoles et de prendre plus de décisions que l'approche non groupée, ce qui s'est traduit par l'intégration d'éléments de conception axés davantage sur la communauté et plus pertinents sur le plan culturel dans les projets scolaires.

³⁷ Zone 1 : une zone géographique où la communauté est située à moins de 50 km du centre de services le plus proche, accessible par route toute l'année. Zone 2 : une zone géographique où la communauté est située entre 50 km et 350 km du centre de services le plus proche, accessible par route toute l'année. Zone 3 : une zone géographique où la communauté est située à plus de 350 km du centre de services le plus proche, accessible par route toute l'année. Zone 4 : une zone géographique où la communauté n'a pas d'accès routier à un centre de services tout au long de l'année et, par conséquent, subit un coût de transport plus élevé.

³⁸ Services aux Autochtones Canada : Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2016; Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2021

Le processus d'appel d'offres des regroupements n'a pas attiré les grandes entreprises de construction comme prévu. Ce sont plutôt des entrepreneurs de taille moyenne qui ont obtenu le contrat. Les raisons à cet égard incluent le manque de volonté et d'expérience des grandes entreprises de construction pour travailler dans les communautés nordiques éloignées. En outre, le processus d'appel d'offres pour les regroupements des écoles a eu l'effet inattendu d'écarter certains entrepreneurs locaux ayant de l'expérience en régions éloignées, qui étaient trop petits pour soumissionner sur un regroupement. Le personnel de SAC et les communautés ont mis en évidence ce problème et réitéré que ce processus ne favorise pas le développement des capacités des entreprises locales ou appartenant aux Premières Nations.

En ce qui concerne les coûts, malgré les difficultés rencontrées pour obtenir des données financières permettant de comparer les coûts des écoles construites par le biais de l'initiative de regroupements et ceux des écoles construites sur une base individuelle, l'équipe d'évaluation a entendu tous les participants des Premières Nations et le personnel régional interrogés dire que le projet de regroupement comprenait des coûts de construction élevés et que les écoles finissaient par coûter plus cher qu'une école individuelle, voire beaucoup plus cher. Certains ont fait remarquer que les seules économies réalisées concernaient les coûts de conception, mais que le montant était minime par rapport au coût total du projet. Les dépassements de coûts ont été cités comme l'une des principales raisons du coût élevé du projet – selon les personnes interrogées, ils ont été nombreux au cours de la construction. Par exemple, un travail important a dû être effectué pour corriger les problèmes liés à la sélection du site en raison de la nature du terrain, à la suite d'évaluations géotechniques inadéquates dès le départ.

Certains répondants ont suggéré d'investir dans une évaluation géotechnique plus exhaustive, même si elle s'avère plus coûteuse, avant le début de la construction, afin d'atténuer le risque de dépassement des coûts. Un autre facteur qui a contribué aux dépassements des coûts est l'inexactitude de l'estimation des coûts du projet. Des répondants ont fait remarquer que celle-ci ne tenait pas suffisamment compte de l'éloignement et de l'inflation. (Sur une note positive, le RELM a établi un budget plus précis après avoir tiré des leçons de l'expérience de la MSI.) Ces dépassements de coûts inattendus ont exercé une pression supplémentaire sur les opérations régionales et ont eu une incidence sur la réalisation d'autres projets d'infrastructure. Un certain nombre de projets d'infrastructure prévus dans la région du Manitoba ont dû être retardés pour que le fonds puisse être réaffecté aux projets de regroupement des écoles, ce qui a empêché d'autres communautés de bénéficier des investissements.

En ce qui concerne le calendrier des projets et le fardeau administratif, l'opinion la plus répandue parmi les répondants internes et externes est qu'il faut plus de temps pour mettre en place des projets de regroupement des écoles. Dans le cas de la MSI, il a fallu environ deux fois plus de temps qu'une construction classique (six ans plutôt que trois ans). Pour le RELM, il ne peut être déterminé avec précision en raison de l'incidence de la COVID-19. Il a également été mentionné que le fardeau administratif pesait davantage sur les Premières Nations que dans le cas des projets scolaires habituels. Les représentants de la communauté pour le RELM ont fait part de la lenteur du processus, avec un nombre excessif de réunions pour la prise de décision causée par de longues chaînes d'examen. Par exemple, le consultant du regroupement des écoles du lac Winnipeg a proposé de tenir 40 réunions, mais il y en a eu plus de 300 en fin de compte. La recherche d'un consensus parmi les communautés participantes, aux termes de l'engagement envers le projet, semble également prolonger le temps nécessaire en raison de la diversité des communautés.

Malgré ces défis, la valeur et les avantages reconnus par les communautés des Premières Nations consistent dans la possibilité d'inclure des éléments qui ne sont pas habituellement

présents dans d'autres écoles, par exemple un espace pour les Aînés et des éléments d'enseignement culturel. De plus, les communautés d'un même regroupement ont déclaré être en mesure de tirer des leçons des décisions prises par les uns et les autres ainsi que de développer un sentiment d'appartenance à une communauté plus vaste, selon leurs propres termes :

« Ce [regroupement des écoles du lac Winnipeg] a bénéficié d'une plus grande participation de la communauté (par rapport à la construction d'une école classique). Désormais, les communautés vont s'attendre à cela. Elles apprécient cette approche qui leur permet d'exprimer leurs besoins. »

« L'aspect le plus positif a été la possibilité pour ces communautés de travailler ensemble et d'avoir leur mot à dire sur le type d'école qu'elles auront. Elles s'inspirent d'autres idées pour obtenir [la] meilleure école possible dans les limites du budget. Elles ont été en mesure de défendre les choix de conception et les touches personnelles. » – Réunion du regroupement des écoles du lac Winnipeg

Vingt-septième constatation : la sélection des communautés au sein d'un regroupement a influencé les résultats du projet – le projet avec des communautés appartenant au même conseil tribal, partageant des similitudes géographiques et situées à proximité les unes des autres, a rencontré moins de difficultés dans sa mise en œuvre. Bien que les avantages potentiels des projets de regroupement aient été reconnus par tous, il a été suggéré que certaines conditions soient prises en compte lors de la sélection des communautés ou des projets à regrouper afin de maximiser le modèle de regroupement.

Plusieurs personnes interrogées ont souligné que l'initiative de regroupement n'offre pas d'avantages intrinsèques qui ne seraient pas obtenus aux termes de la construction d'une école classique, à moins que les communautés du regroupement n'aient été choisies stratégiquement pour réduire les coûts. La plupart des défis de mise en œuvre résident dans le manque de proximité géographique des chantiers de construction, les difficultés de transport des matériaux vers les communautés situées dans différentes régions éloignées (certaines sont accessibles par la route tandis que d'autres ne sont accessibles que par avion), la participation de plusieurs conseils tribaux et la sous-traitance à des entrepreneurs distincts. Certaines régions de SAC hésitent à adopter le regroupement en raison de la grande diversité des communautés des Premières Nations, qui sont très différentes les unes des autres et nécessitent une conception propre à chacune d'entre elles. Dans le cas du regroupement des écoles du Nord-Ouest de l'Ontario, les différences fondamentales dans la situation et les caractéristiques des communautés ont rendu extrêmement difficiles la coordination et l'harmonisation des activités et des calendriers des projets au sein de certains regroupements. En effet, les deux communautés ont décidé relativement tôt dans le processus de poursuivre leurs projets scolaires de manière indépendante, d'un commun accord.

Plusieurs personnes interrogées ont indiqué qu'un regroupement pourrait être plus efficace dans les communautés accessibles par la route où des bâtiments très similaires sont construits. Par ailleurs, le fait de travailler au sein de conseils tribaux ou d'autres organisations ayant des relations avec les communautés actuelles facilitera la recherche d'un consensus parmi plusieurs communautés. Bien que toutes les personnes interrogées soient d'accord avec le principe fondamental et les nombreux avantages du regroupement de projets, d'autres façons d'aborder cette approche ont été proposées. L'une des idées présentées consistait à regrouper la conception des projets, mais pas la construction, car elle diffère d'un site à l'autre.

Une autre idée proposait de passer du regroupement des écoles au regroupement d'autres types de projets d'infrastructure où les exigences en matière de diversité culturelle sont moindres. De plus, certains ont suggéré d'envisager de regrouper les éléments de construction dans une approche communautaire globale, c'est-à-dire de s'approvisionner en matériaux pour tous les projets de construction au cours de la même période dans une seule communauté, ce qui permettrait de réduire considérablement les coûts en matière d'approvisionnement et de transport.



L'ouverture récente de la nouvelle école (septembre 2022) au sein de la Première Nation de God's Lake. est une source de joie et de fierté pour la communauté.

7. SOUTENIR LE TRANSFERT DE SERVICES : L'AVENIR DU PROGRAMME

Afin de soutenir le mandat de SAC relatif au transfert des services offerts aux Autochtones, l'évaluation a permis d'examiner les progrès réalisés en ce qui concerne le transfert du Programme des IE, tout en prenant note des défis et des pratiques exemplaires et en ciblant le soutien supplémentaire dont ont besoin les partenaires et les communautés des Premières Nations.

Vingt-huitième constatation : alors que SAC poursuit ses efforts pour soutenir le transfert de services des installations d'enseignement, il semble que les communautés des Premières Nations soient peu sensibilisées aux initiatives de SAC visant à soutenir les mobilisations et le renforcement des institutions en ce qui concerne le transfert de services.

Depuis 2017, SAC soutient les partenaires des Premières Nations pour développer et fournir des solutions d'infrastructure qui répondent à leurs besoins tout en reconnaissant et en mettant en œuvre le droit inhérent à l'autodétermination. L'objectif est de créer de nouveaux modèles de prestation de services pour les Premières Nations. SAC a fourni 108,89 millions de dollars (jusqu'en 2025-2026) en vertu de l'autorité du PIE pour soutenir les mobilisations et le renforcement des institutions liés au transfert des services de logement et d'infrastructure³⁹. À ce jour, les initiatives de transfert liées aux installations d'enseignement comprennent :

À l'échelle nationale :

- l'Institut des infrastructures des Premières Nations, une initiative autochtone qui aidera les communautés et les organisations des Premières Nations à planifier, à acquérir, à posséder et à gérer leurs infrastructures sur leurs terres⁴⁰, est en train de définir et d'élaborer des modèles de politique et de formation ainsi que des normes d'approvisionnement et de gestion de projets.

À l'échelle régionale :

- le First Nations Housing and Infrastructure Council of British Columbia est à élaborer la portée, les modèles et les accords-cadres pour le logement et l'infrastructure des Premières Nations;
- le Technical Services Advisory Group de l'Alberta a commencé à s'engager dans le développement de modèles de services et a lancé une étude sur l'optimisation des ressources;
- le Conseil tribal de la Blackfoot Confederacy mène des activités de mobilisation et de consultation sur le transfert des services de logement et d'infrastructures au sein des nations de la Confédération des Blackfoot (Siksika, Pikanii, Tribu des Blood);
- la First Nations Capital and Infrastructure Agency of Saskatchewan a signé une entente-cadre avec SAC. L'organisation se trouve à l'étape des opérations provisoires avant un transfert et leur modèle couvre toutes les infrastructures communautaires;

³⁹ Site Web du gouvernement du Canada. Page Web du transfert de la prestation des services d'infrastructure aux Premières Nations. Extrait de : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1575318593525/1575318624018>.

⁴⁰ L'Institut des infrastructures des Premières Nations est une initiative dirigée par des Autochtones qui aidera les communautés et les organisations autochtones à planifier, à acquérir, à posséder et à gérer leurs infrastructures sur leurs terres. L'institut sera pleinement opérationnel une fois qu'il aura été créé par une modification de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Le processus devrait commencer en 2022. <https://fnii.ca/fr/faq/>.

- la Confederacy of Mainland Mi'kmaq est à la phase initiale de délimitation de la portée et de faisabilité des initiatives de gestion de programme;
- l'Union of Nova Scotia Mi'kmaq est à la phase initiale de mobilisation, d'établissement de la portée et du modèle pour la prestation de services de logement et d'infrastructure⁴¹.

Malgré ces initiatives qui ont eu lieu au cours des dernières années, de nombreux représentants de communautés et d'organisations des Premières Nations ont indiqué que leurs communautés n'étaient au courant d'aucune initiative de SAC liée au transfert de services. Parmi ceux qui ont reconnu être informés des activités de transfert de services, plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'ils n'avaient reçu aucune communication formelle de SAC et que SAC n'a pas communiqué avec leur communauté au sujet du transfert de services. Un répondant se souvient d'une séance d'information de l'APN au cours de laquelle le transfert de services avait été évoqué, mais aucun délai n'avait été fixé.

Lorsque nous leur avons demandé leur niveau de satisfaction à l'égard des efforts de SAC pour transférer le Programme des IE, les répondants au sondage ont été plus nombreux (36 %) à exprimer une opinion neutre que ceux qui se sont dit satisfaits (34 %) ou insatisfaits (18 %). Les raisons de la satisfaction à l'égard des efforts visant à transférer la mise en œuvre du Programme des IE aux communautés des Premières Nations sont les suivantes : la capacité d'autodétermination des Premières Nations et de contrôle de leur éducation; et le retour dans la communauté d'un plus grand nombre de membres ayant obtenu un diplôme d'études supérieures. Les raisons de l'insatisfaction sont les suivantes : la nécessité d'accroître la capacité des communautés des Premières Nations à gérer le programme; et la nécessité pour SAC de traiter les problèmes globaux créés par le manque de financement et de soutien avant de confier le programme aux communautés.

En ce qui concerne les installations d'enseignement, SAC étudie ou met en œuvre trois types d'options potentielles de transfert de services :

1. le transfert de services complet par le biais du Groupe de transfert de services de la DGIC;
2. les ERE, y compris les autorisations d'emprunt pour constituer un capital;
3. les ententes sectorielles d'autonomie gouvernementale.

Actuellement, le Groupe de transfert de services de la DGIC travaille sur douze projets liés à l'infrastructure communautaire qui transféreront des services (plutôt que des programmes) de sorte que les partenaires des Premières Nations puissent choisir la façon dont ils structurent les programmes qui fournissent leurs services.

Ententes régionales en matière d'éducation

Les ERE donnent aux Premières Nations la possibilité d'inclure des processus d'immobilisation et d'infrastructure scolaire dans des ententes d'éducation, nouvelles ou actuelles, ce qui officialiserait la façon dont les Premières Nations reçoivent et répartissent les immobilisations pour l'éducation et leur permettrait de répondre plus efficacement à leurs divers besoins en immobilisations. Les ERE sont considérées comme un modèle de rechange pour la réforme du Programme des IE et le transfert de services.

⁴¹ *Idem.*

Les communautés des Premières Nations qui ont formé des partenariats et signé des ERE avec les municipalités, les provinces et d'autres Premières Nations ont déclaré qu'elles avaient trouvé des moyens d'améliorer l'efficacité des programmes tout en assurant un financement constant. Par exemple, un répondant d'une Première Nation a indiqué que son entente lui avait permis de contrôler son financement afin de prendre de meilleures décisions concernant le F et E de ses installations scolaires. La recherche d'une meilleure coordination et d'un regroupement des financements provenant de différents programmes permettrait également de réduire les coûts liés aux retards des projets dus à des problèmes de flux et de calendrier de financement.

En ce qui concerne la mise en œuvre par l'intermédiaire des ERE, l'une des préoccupations soulevées par certains membres du personnel de SAC est la gestion des fonds d'infrastructure qui relèvent d'autres autorisations que celles du PIE et le défi d'avoir un tableau complet des investissements du point de vue de la gestion des biens. Bien que cela puisse nécessiter des efforts supplémentaires de collaboration entre différents groupes au sein de SAC, du point de vue de l'APN, les ERE offrent une solution de rechange pour aider à remédier aux inefficacités de longue date liées à la structure du PIE et mettre en œuvre la vision des communautés en matière d'éducation.

Vingt-neuvième constatation : bien que les communautés des Premières Nations se trouvent à différents stades du transfert de services, la grande majorité d'entre elles ne sont pas en mesure d'assumer le contrôle de leur Programme des IE. Même si beaucoup d'entre elles ont commencé à prendre des mesures pour se préparer au transfert de services, elles ont indiqué qu'il était important de remplir les bonnes conditions avant de prendre le contrôle.

La capacité des communautés des Premières Nations à mettre en œuvre un programme d'infrastructures scolaires est variable. Certains répondants ont indiqué qu'ils se tournaient vers leur conseil tribal pour obtenir des conseils et du soutien, tandis que d'autres Premières Nations ont indiqué que disposer d'ERE de cinq ans ou d'une autorité enseignante faisait partie des pratiques exemplaires pour gérer les portefeuilles d'installations d'enseignement et assurer un financement stable.

Selon le personnel de SAC, il existe également des différences régionales et si certaines régions sont bien placées pour le transfert de services, d'autres ne le sont pas. On a suggéré à SAC que le transfert des services devra être personnalisé et ne pourra pas se faire dans la précipitation. D'autres répondants du gouvernement ont indiqué que certaines régions misent sur la création de conditions favorables (p. ex. un financement suffisant à long terme) avant de prendre le contrôle du Programme des IE.

Selon les répondants, les bonnes conditions comprennent le fait : 1) d'avoir la capacité de gérer le portefeuille d'installations d'enseignement; 2) de disposer d'un financement fiable et durable, et 3) de remédier aux conditions actuelles des installations d'enseignement. Bien que de nombreux répondants des Premières Nations se soient montrés favorables au contrôle de leur portefeuille d'installations d'enseignement, ils ont catégoriquement indiqué qu'ils ne souhaitent pas s'approprier le programme tel qu'il est. Ces répondants soulignent que le gouvernement devrait fournir un financement suffisant pour combler les lacunes en matière d'infrastructures scolaires avant de transférer le programme aux communautés.

Les répondants des Premières Nations ont massivement convenu que le financement relatif au perfectionnement des capacités était nécessaire pour mieux positionner les Premières Nations

en vue du transfert des services. Plus précisément, ces répondants ont demandé un soutien accru à la gestion des actifs, à la planification à long terme et à la gestion de projet afin de mieux fournir et gérer les actifs et les infrastructures communautaires. La majorité des répondants des Premières Nations ont indiqué que le plus grand défi auquel ils étaient confrontés en matière de transfert de services était de disposer des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du Programme des IE. Ils ont fait remarquer que pour renforcer leurs capacités internes, ils ont besoin d'un personnel qualifié pour administrer le programme et élaborer des processus et des politiques internes. Certains répondants des Premières Nations ont fait valoir qu'ils feraient moins appel à des experts-conseils s'il disposait d'un personnel interne qualifié.

Quelques répondants des Premières Nations ont indiqué que leurs communautés souhaitent passer d'une simple satisfaction des besoins fondamentaux au moyen d'une approche réactive à la capacité de subvenir à leurs besoins et de prospérer. Ils ont toutefois réclamé une source de financement stable en vue de perfectionner cette capacité.

« Le financement de la capacité est le maillon de la chaîne qui empêche les communautés de progresser davantage. » [Traduction]

Personne externe interrogée

Certains répondants (gouvernement, communautés des Premières Nations et organisations) ont indiqué que les communautés devaient perfectionner leur capacité à mieux gérer et mettre en œuvre les projets avant d'envisager le transfert des services. De nombreuses Premières Nations font appel à des experts-conseils externes pour la gestion des projets; un répondant a cependant fait remarquer que si la communauté n'assure pas la supervision, les projets peuvent entraîner des dépassements de coûts, des retards dans les délais ou ne pas répondre aux besoins de la communauté. D'autres répondants des Premières Nations ont indiqué que le fait d'avoir des gestionnaires de projet à l'interne augmentait la capacité et la préparation des communautés au transfert de services.

La formation et le renforcement des capacités des dirigeants communautaires ont également été évoqués par certaines personnes interrogées, compte tenu de l'importance des dirigeants communautaires dans le processus de transfert de services. Une formation appropriée pourrait aider les dirigeants à gérer leur portefeuille d'infrastructures communautaires et à appliquer de meilleures pratiques de construction, ainsi que des ressources financières et humaines plus efficaces. Les participants au groupe de discussion ont noté que le cycle de gouvernance des Premières Nations était trop court pour aider efficacement la communauté – un cycle de quatre ans, semblable à celui des gouvernements non autochtones, serait plus efficace pour leur Conseil que le cycle actuel de deux ans. Un autre exemple est le recours à des autorités scolaires qui emploient des professionnels pour gérer les installations scolaires et qui maintiennent les conseils de bande à distance en ce qui concerne le contrôle des flux financiers. Bien que le chef et le conseil participent toujours à la prise de décision, la gestion du programme et des opérations quotidiennes relève de la responsabilité de l'autorité scolaire.

Même si elles ne sont pas en mesure de prendre le plein contrôle de leur programme de logement, de nombreuses personnes interrogées des Premières Nations ont indiqué qu'elles avaient pris des mesures pour accroître leur capacité à gérer leurs installations scolaires, y compris en offrant une formation visant à renforcer les compétences en F et E par le biais de

programmes, tels que l'Initiative de formation itinérante⁴². Les communautés ont ciblé des mesures de soutien supplémentaires suivantes pour leur permettre de mettre en œuvre et de gérer pleinement le Programme des IE :

- augmentation du financement pour un gestionnaire des installations scolaires, des agents d'entretien des terrains et d'autres membres du personnel scolaire;
- capacité à élaborer une planification à long terme;
- financement pour combler les lacunes des installations d'enseignement pour les enfants en bas âge;
- nécessité d'un schéma de processus pour demander de nouvelles installations et des mises à niveau de celles-ci;
- financement suffisant et durable des peuples autochtones pour la mise en œuvre et la gestion du Programme des IE.

Bien que les participants aux groupes de discussion n'aient pas pu se prononcer sur la mesure dans laquelle leur communauté était prête à assumer le contrôle du Programme des IE, l'un d'entre eux a indiqué qu'ils aimeraient avoir plus d'autonomie en ce qui concerne la demande de financement pour l'amélioration de leur installation scolaire. Par exemple, ils avaient trouvé des ordinateurs portables usagés en bon état et à un bon prix, mais ils n'ont pas pu les acheter assez rapidement, car l'achat nécessitait l'approbation du chef et du conseil, qui ont mis du temps à répondre à leur demande.

Trentième constatation : certaines pratiques exemplaires ont été observées ou suggérées pour soutenir le transfert des services.

Lorsque nous leur avons demandé de décrire les pratiques exemplaires visant à faciliter le transfert de services, certains répondants des Premières Nations ont souligné l'importance d'avoir un personnel qualifié pour gérer l'infrastructure, soutenir le chef et le conseil, et établir un plan à long terme pour développer et entretenir leurs biens d'infrastructure. Les répondants des Premières Nations ont indiqué la nécessité d'une planification des investissements à long terme, sur un horizon de 50 ans. Les répondants ont déclaré que la planification devrait relever de la responsabilité de la communauté afin que celle-ci puisse déterminer ses priorités en matière d'infrastructures et développer son autonomie. La planification à long terme nécessite un financement pour soutenir un leadership fort et développer un personnel qualifié au sein de la Première Nation.

D'autres répondants de SAC ont indiqué que les services liés aux grandes infrastructures nécessitent la participation de nombreux partenaires et que SAC devrait promouvoir davantage d'occasions de réseautage afin d'encourager les Premières Nations à former des partenariats qui pourraient financer ou fournir un soutien pour leurs projets d'infrastructure. En outre, d'autres répondants de SAC ont mentionné la nécessité d'un message plus clair de la part des dirigeants de SAC à l'intention des Premières Nations afin de faire avancer le transfert de services.

⁴² Voir le site Web de Services aux Autochtones Canada : www.sac-isc.gc.ca/fra/1313424571273/1533818103401

8. RÉSULTATS TRANSVERSAUX DES TROIS ÉVALUATIONS : L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE

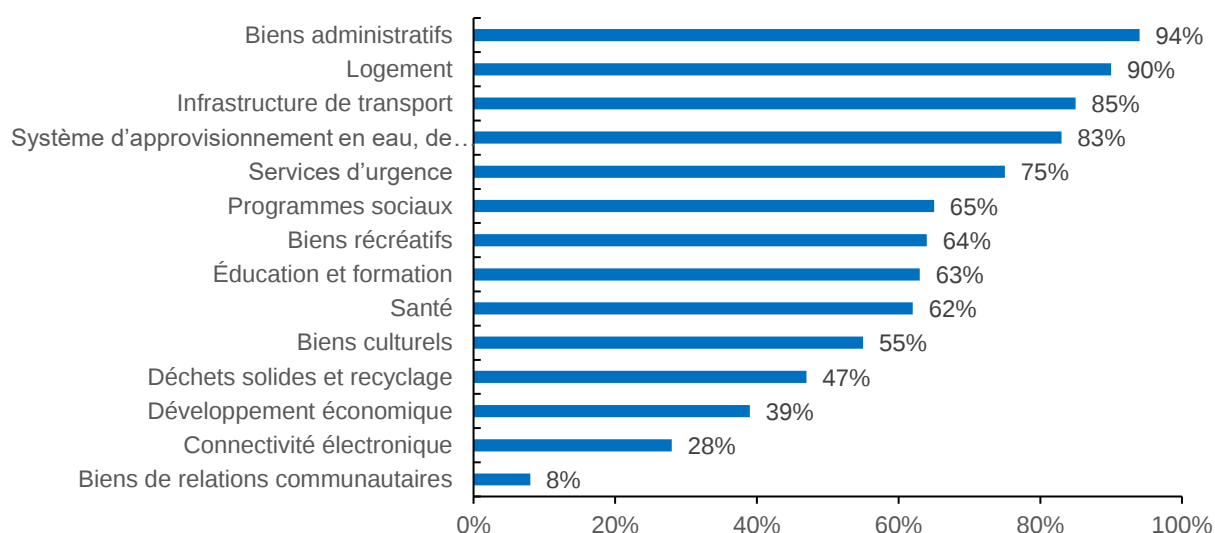
L'évaluation du Programme des IE a été réalisée en même temps que les évaluations du Programme de logement dans les réserves et le programme Autres infrastructures communautaires et activités. Bien que chaque évaluation ait donné lieu à des constatations propres à son programme, les constatations des trois évaluations illustrent les similitudes entre les défis auxquels font face les programmes et les communautés des Premières Nations et les liens entre les programmes qui font partie intégrante de la prise en considération dans l'ensemble pour combler les lacunes en matière d'infrastructure.

Résultat transversal n° 1 : en ce qui concerne les besoins et les enjeux, les programmes d'infrastructure sont confrontés à des défis similaires pour répondre aux besoins des communautés des Premières Nations et pour répondre aux besoins d'infrastructure dans les réserves dans toutes les catégories d'infrastructure, c'est-à-dire le logement, les installations d'enseignement et les autres infrastructures communautaires.

Alors que les trois programmes font face à des défis émergents et supplémentaires pour répondre aux besoins des communautés en raison de la COVID-19 et du changement climatique ainsi que de la croissance de la population dans les réserves et des besoins croissants de divers segments des communautés, quelques défis clés durables ont été rencontrés dans les trois programmes en ce qui concerne le financement, le perfectionnement des capacités, les systèmes de données et le roulement du personnel de SAC.

En 2022, les bureaux régionaux de SAC ont travaillé avec les dirigeants des Premières Nations dans tout le pays pour cibler les besoins en infrastructures propres à leur communauté. L'exercice avait pour but d'aider les communautés à commencer à combler les lacunes en matière d'infrastructures et à améliorer la santé et le bien-être en général des membres de la communauté. À l'issue de cet exercice, les principaux besoins à satisfaire sont le logement, les infrastructures de transport (telles que les routes et les ponts), les services d'urgence (y compris la protection contre les incendies), les équipements récréatifs, l'éducation et la formation (figure 8.1).

Figure 8.1 : Demande communautaire par catégorie d'infrastructure



Source : Commentaires des Premières Nations fournis à SAC en 2022

Malgré des défis similaires, il existe des différences régionales dans la mise en œuvre des trois programmes. Certaines régions ont systématiquement reçu le financement le plus faible dans toutes les catégories d'infrastructures. Les données financières montrent que, sur la période d'évaluation de cinq ans allant de 2016-2017 à 2020-2021, la région de l'Atlantique est celle qui a reçu le moins pour les trois programmes (en raison de la plus petite taille de sa population et des accords sur l'autonomie gouvernementale existants qui financent l'infrastructure), par rapport à l'Ontario et au Manitoba, qui ont engagé le plus de dépenses.

Tableau 8.2 : Dépenses du programme par région de 2016-2017 à 2020-2021 (en dollars)

Région	LDR	Programme des installations d'enseignement	Programme Autres infrastructures communautaires
Atl. ⁴³	51 140 036,85	62 533 810,77	164 595 158,72
Qc	143 678 612,00	96 690 238,00	211 519 812,00
Ont.	394 999 647,13	414 519 648,01	671 638 317,40
Man.	445 647 541,68	546 662 956,93	518 075 220,30
Sask.	247 939 882,25	279 458 695,83	247 280 192,18
Alb.	243 188 661,16	359 727 203,30	351 751 211,81
C.-B.	217 398 242,58	102 189 604,00	423 727 692,69
AC	13 165 947,02	15 864 489,94	27 712 026,13
Total	1 757 158 570,67	1 877 646 646,78	2 616 299 631,23

Source : Rapport des RH de SAC

Résultat transversal n° 2 : en termes de mise en œuvre, les programmes d'infrastructure ont été exécutés en silo et les liens entre les programmes ne sont pas suffisamment pris en compte et intégrés dans la planification et l'approbation des projets d'infrastructure par l'intermédiaire du processus du PIIPN dans les différentes catégories de sous-actifs.

⁴³ La région de l'Atlantique reçoit moins de financement du Programme des IE, car toutes les Premières Nations du Nouveau-Brunswick sont autonomes et financées par RCAANC.

Il en résulte une perte d'efficacité et des occasions manquées de mieux répondre aux besoins des communautés et d'améliorer la santé et la sécurité.

La planification et l'approbation des projets d'infrastructure dans le cadre du processus du PIIPN se font actuellement pour chaque sous-bien et ne tiennent pas compte des investissements dans d'autres sous-biens dans le cadre du PIE. Cela a donné lieu à des cas où des logements ou des installations d'enseignement ont été construits sans les caractéristiques structurantes adéquates financées par le programme Autres infrastructures communautaires et activités, par exemple les routes de raccordement, les trottoirs, l'électricité, les systèmes de protection contre les incendies, de sorte que les logements ou les installations d'enseignement n'ont pas pu être utilisés immédiatement de manière efficace et en toute sécurité. Les charges administratives incombent aux Premières Nations, qui doivent demander un financement pour des projets relevant de divers sous-actifs dont l'approbation simultanée n'est pas garantie.

Outre les résultats liés à l'infrastructure, l'infrastructure communautaire a également des effets croisés sur les résultats sanitaires et sociaux ainsi que sur le bien-être général de la communauté. Les programmes actuels ne donnent pas la priorité à la santé publique pour répondre de manière préventive aux préoccupations en matière de santé et de sécurité. L'intégration de la santé publique dans la planification de l'infrastructure communautaire rendrait le programme et l'ensemble des dépenses de santé plus efficaces. Par exemple, le financement des agents de santé environnementale et publique par l'intermédiaire du programme d'infrastructure permettrait d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé et de sécurité. De plus, l'élaboration d'indicateurs de santé plus appropriés en collaboration avec les Premières Nations pourrait mieux soutenir la planification des infrastructures et le classement des projets.

Résultat transversal n° 3 : en termes de résultats, les programmes d'infrastructure n'ont pas pleinement atteint les résultats escomptés, à savoir fournir des infrastructures fiables et durables aux Premières Nations dans les réserves, en raison d'un manque de planification de la gestion des actifs à long terme utilisant une approche fondée sur le cycle de vie des actifs.

Comme il est précisé dans le Manuel du PIE de 2016, l'analyse du cycle de vie est requise dans l'étude de faisabilité pour chaque option proposée afin de tenir compte des coûts totaux liés à la gestion d'un actif, y compris la construction, l'exploitation, l'entretien normal, l'entretien majeur et l'aliénation. Toutefois, à l'heure actuelle, les activités et les coûts d'exploitation et d'entretien ne sont pas financés lorsqu'un nouvel actif doit être construit. De plus, étant donné que les trois programmes utilisent actuellement une approche basée sur les projets pour les petits projets d'immobilisations, les Premières Nations doivent faire approuver séparément les travaux d'entretien et de réparation liés à l'actif dans le cadre du processus du PIIPN une fois la construction terminée. En ce qui concerne les activités de F et E, étant donné qu'il s'agit d'un formulaire et que celui-ci est daté, les fonds peuvent ne pas tenir compte des besoins réels du travail. En raison du sous-financement chronique des activités de F et E, ainsi que de l'arriéré de réparations, certains actifs n'ont pas bénéficié de l'entretien et des réparations nécessaires en temps opportun, ce qui a entraîné leur détérioration précoce.

La gestion des actifs est essentielle pour évaluer l'état des infrastructures, estimer les coûts de réparation et de modernisation, et prendre en compte la croissance de la communauté afin de faciliter la planification de la prolongation de la durée de vie et de la valeur des infrastructures. L'élaboration complète d'un plan de gestion des actifs permettrait aux communautés des Premières Nations de définir les éléments nécessaires à la gestion des actifs, y compris les

fonds requis pour les ressources humaines nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des actifs de la communauté, et le soutien adéquat pour protéger les investissements et préserver la santé et la sécurité des actifs de la communauté.

Résultat transversal n° 4 : en ce qui concerne la mesure des résultats, les programmes d'infrastructure ont fourni des données au niveau des résultats. Le succès des investissements dans les infrastructures devrait également être évalué sous l'angle socioéconomique et du bien-être afin de mieux évaluer les progrès réalisés pour combler les lacunes en matière d'infrastructures.

Les programmes d'infrastructure rendent actuellement compte des résultats en utilisant des données telles que le nombre de projets et le montant des fonds dépensés. Même si ces données sont utiles pour démontrer l'ampleur des investissements et des efforts de mise en œuvre, elles ne correspondent pas tout à fait à ce que les communautés et les partenaires considèrent comme la façon la plus appropriée de mesurer la réussite quant aux résultats des infrastructures communautaires et de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. De plus, la présentation des résultats quant aux extrants ne permet pas de démontrer dans quelle mesure le programme a atteint son objectif, à savoir fournir des infrastructures communautaires fiables et durables aux communautés des Premières Nations, compte tenu du manque de réparations et d'entretien.

La première défenseure fédérale du logement au Canada, Marie-Josée Houle, a suggéré, lors du Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations de 2022 d'aller au-delà du nombre de logements construits et d'appliquer une approche axée sur les droits de la personne qui valorise la participation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'autonomisation et le respect des droits de la personne et des obligations. De même, l'IFPD a proposé de mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement en matière de logement et d'infrastructures axé sur le bien-être, en évaluant le rendement au niveau des services. Selon l'IFPD, l'application de l'optique du bien-être à l'infrastructure permet de transformer l'approche de l'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations, qui mise sur la résolution des problèmes hérités du passé, en une approche globale axée sur l'ensemble du système dans les réserves.

Résultat transversal n° 5 : en ce qui concerne le transfert de services, les programmes d'infrastructure étudient les possibilités de réformer leur façon de fournir les services et les programmes aux Premières Nations dans le cadre de l'engagement du Canada à combler le déficit d'infrastructure d'ici 2030, ce qui soutiendra le transfert de services.

Pour respecter l'engagement du gouvernement fédéral de combler le déficit d'infrastructures auquel sont confrontées les communautés autochtones d'ici 2030, des changements importants sont nécessaires pour fournir aux communautés des Premières Nations des outils leur permettant de mettre en avant leurs priorités et d'affecter des fonds en conséquence. L'APN a proposé plusieurs résolutions lors de ses assemblées générales annuelles de 2021 et de 2022 concernant les infrastructures et a exhorté le gouvernement fédéral à s'engager à assurer un financement durable à long terme au cours des cinq à quinze prochaines années. La résolution 18/2022⁴⁴ réitère la nécessité d'un financement prévisible à long terme et demande au gouvernement de « transformer les délais d'engagement insuffisants de 5 à 10 ans de

⁴⁴ Résolution de l'APN n° 18/2022

l'investissement dans les logements et dans les infrastructures en engagements à long terme de 25 à 30 ans ou plus, afin de fournir un financement continu, prévisible et durable ».

Reconnaissant les obstacles existants au sein de ses programmes d'infrastructure, plus particulièrement en ce qui concerne son approche axée sur les actifs qui s'appuie sur des investissements ciblés et des programmes cloisonnés, SAC a collaboré avec les Premières Nations pour créer les conditions nécessaires en vue de faciliter le financement à long terme et la prestation de services d'infrastructure autodéterminés par les Premières Nations. À partir du printemps 2023, SAC communiquera avec les Premières Nations au sujet des moyens d'améliorer la façon dont les programmes d'infrastructure sont mis en œuvre dans les réserves. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement du travail entamé par le Ministère en 2022, lorsque SAC s'est engagé auprès des Premières Nations à cibler les lacunes en matière d'infrastructure.

Les progrès réalisés à la suite de la réforme des programmes d'infrastructure soutiendront le transfert des services et des programmes d'infrastructure. S'appuyant sur l'initiative de transfert de services déjà en place, SAC s'associe aux organisations des Premières Nations pour faire progresser l'autodétermination de celles-ci en matière de logement et d'infrastructure communautaire. Grâce au financement de SAC, les organisations des Premières Nations détermineront de nouveaux modèles de prestation de services, y compris des services d'infrastructure, qui répondent à leurs propres besoins, priorités et approches.

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que le Programme des IE ait réalisé des investissements importants pour combler les lacunes en matière d'infrastructures scolaires dans les réserves, il n'a pas permis de répondre pleinement aux besoins des communautés des Premières Nations en matière d'installations d'enseignement. Ces besoins comprennent la demande croissante de fournir aux enfants des Premières Nations des programmes d'éducation comparables à ceux offerts aux enfants non autochtones ainsi que des programmes axés sur les cultures et les langues autochtones. Pour les communautés qui dépendent des résidences pour enseignants, l'absence ou la condition de ces résidences a une incidence sur la capacité des communautés à mettre en œuvre des programmes d'éducation. Les effets du changement climatique, la COVID-19 et les besoins croissants de divers segments des communautés, y compris le soutien aux enfants ayant des besoins spéciaux, ont également exercé une pression supplémentaire sur les exigences en matière d'infrastructures scolaires. En outre, les communautés des Premières Nations ont dû faire face à quelques défis majeurs en matière de financement, de perfectionnement des capacités, de systèmes de données et de roulement du personnel de SAC.

En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience du programme, il existe des domaines d'amélioration dans la conception et l'exécution du Programme des IE afin de mieux soutenir la réalisation des résultats escomptés, c'est-à-dire fournir une infrastructure fiable et durable aux Premières Nations. De nombreuses installations d'enseignement peuvent ne pas répondre aux normes de santé et de sécurité en raison de la surpopulation, d'une mauvaise construction et de lacunes en matière d'entretien. L'approche axée sur les actifs et basée sur des projets financés par des sources limitées dans le temps a entraîné des manques d'efficacité dans l'optimisation des investissements de SAC et des occasions manquées de mieux servir les communautés des Premières Nations. Le processus actuel de planification et d'établissement des priorités pour les installations d'enseignement dans le cadre du PIIPN, limité à un domaine de biens individuel du PIE et contraint de respecter les critères d'établissement des priorités, pose des défis systémiques et n'aide pas efficacement les Premières Nations à répondre à leurs besoins d'un point de vue communautaire. De plus, pour mieux atteindre les résultats escomptés du PIE, de nouveaux besoins émergents comme les changements climatiques et l'accessibilité doivent être pris en compte dans l'exécution du programme.

Enfin, alors que SAC continue d'explorer d'autres modèles de financement et d'autres options pour le transfert de services (comme les ERE) afin de fournir un financement à plus long terme et d'aider à renforcer les capacités des Premières Nations participantes et de les rapprocher de la prise en charge de leurs installations d'enseignement, il est important d'investir dans le développement des capacités et de sensibiliser davantage les communautés des Premières Nations au transfert de services et à ses initiatives pour atteindre cet objectif.

En fonction des constatations de l'évaluation, il est recommandé que SAC effectue ce qui suit :

1. Mieux appuyer la planification et l'établissement des priorités en matière d'infrastructure dirigées par la communauté afin de répondre aux besoins des Premières Nations :

- 1.1. examiner et adapter les processus de planification de l'infrastructure communautaire afin d'aider les Premières Nations à disposer d'infrastructures fiables, durables et dirigées par la communauté;
- 1.2 explorer les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre du programme avec les priorités changeantes relevées dans la présente évaluation par les

Premières Nations afin de répondre aux besoins uniques de leurs communautés, comme l'intégration des résultats en matière de santé, des changements climatiques et de l'accessibilité);

2. donner la priorité, allouer des fonds ou déployer des efforts précis aux domaines cernés par les communautés comme étant les besoins ou les lacunes les plus importants :

2.1 effectuer une analyse pour cerner les lacunes concernant les communautés qui sont plus petites, plus éloignées et qui ont moins de ressources pour accéder aux fonds;

2.2 pour les communautés qui dépendent des résidences pour enseignants, fournir un financement destiné aux résidences pour enseignants pour les écoles existantes qui manquent de résidences ou lors de la construction de nouvelles écoles et de la réalisation de grands travaux de rénovation;

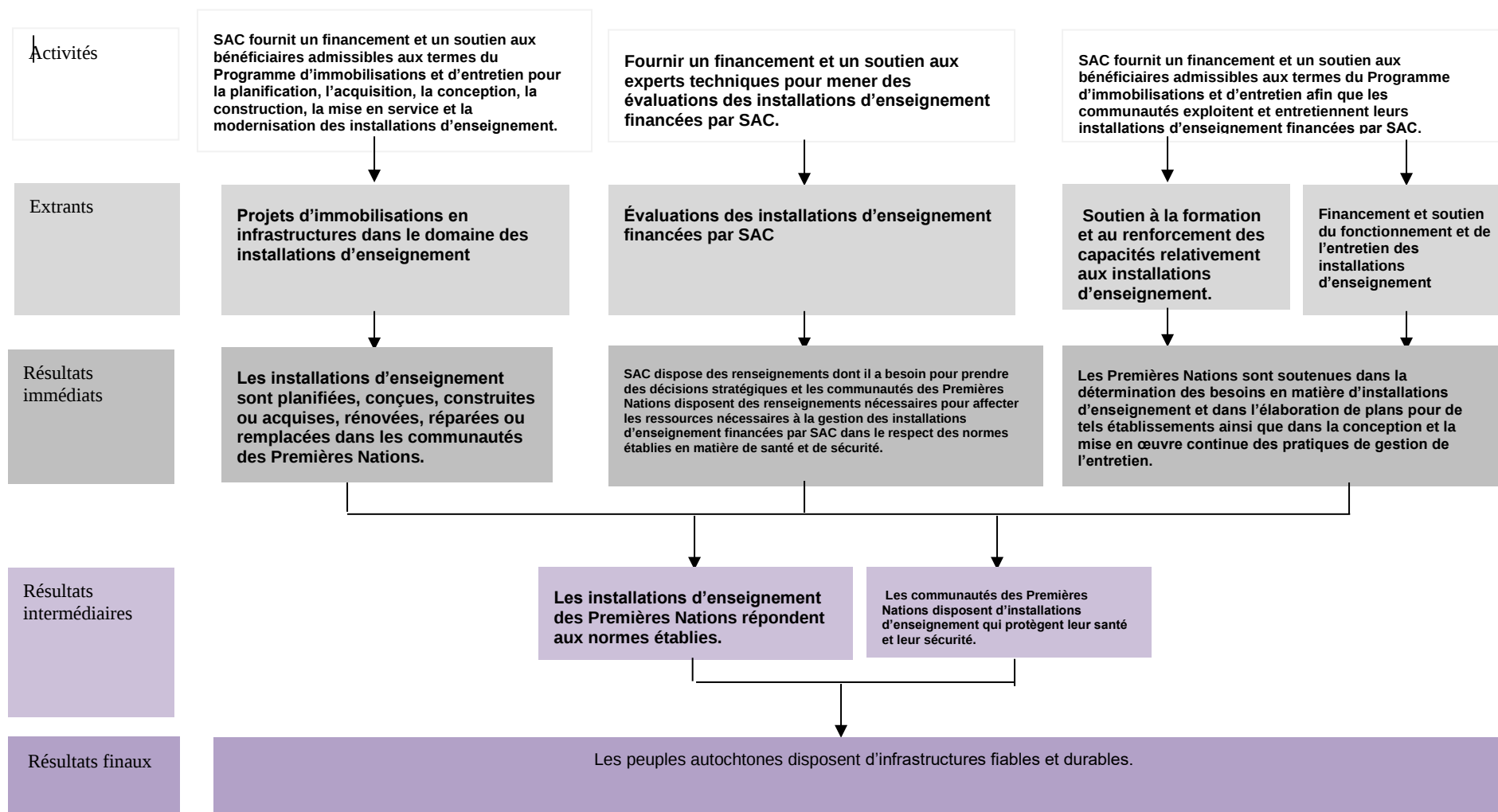
2.3 aider et soutenir davantage les communautés dans leurs activités de développement des capacités pour appuyer le fonctionnement et l'entretien des installations d'enseignement et le transfert de services;

3 améliorer la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment pour établir des définitions claires des champs et des catégories utilisés dans le module de suivi des projets du SIGI afin de s'assurer que la saisie des données est uniforme et d'améliorer ainsi la qualité des données;

4 mettre en œuvre des stratégies pour atténuer les répercussions du roulement du personnel afin de mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations.

ANNEXE A : Modèle logique du programme

Modèle logique du Programme des installations d'enseignement⁴⁵



⁴⁵ Source : Profil d'informations sur le programme approuvé en 2018