



Rapport final

Évaluation sommative des sous-programmes Installations d'enseignement et Autres infrastructures communautaires (Programme d'immobilisations et d'entretien)

Numéro de projet : 1570-7/14090

Juin 2015

**Direction générale de l'évaluation, de la mesure
du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation**

Table des matières

Liste des acronymes	iii
Sommaire.....	iv
Réponse de la direction et plan d'action.....	vi
1. Introduction.....	1
1.1 But et portée de l'évaluation	1
1.2 Gestion de projet et assurance de la qualité	1
2. Description du Programme.....	2
2.1 Objectifs et résultats prévus	4
2.2 Autres infrastructures communautaires.....	5
2.3 Installations d'enseignement.....	5
2.4 Ressources du PIE.....	6
2.5 Processus de financement.....	6
2.6 Système intégré de gestion des immobilisations et Système de rapports sur la condition des biens.....	8
2.7 Codes et normes	9
2.8 Rôles et responsabilités	9
3. Méthodologie de l'évaluation.....	11
3.1 Sources de données	11
3.2 Limites de l'évaluation.....	13
4. Constatations de l'évaluation – Pertinence.....	15
5. Constatations de l'évaluation – Rendement	19
6. Constatations de l'évaluation – Conception et prestation.....	33
7. Constatations – Efficience et économie	37
8. Conclusions et recommandations	42
8.1 Conclusions	42
8.2 Recommandations	43
Références.....	44

Liste des acronymes

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
F et E	Fonctionnement et entretien
PIE	Programme d'immobilisations et d'entretien
PPP	Partenariat public-privé
SIGI	Système intégré de gestion des immobilisations
SRCB	Système de rapports sur la condition des biens

Sommaire

Par l'intermédiaire du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE), Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) octroie des fonds pour la planification, la construction ou l'acquisition ainsi que pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures communautaires des Premières Nations. Le PIE compte quatre sous-programmes : Eau et eaux usées, Installations d'enseignement, Logement, Autres infrastructures communautaires.

Compte tenu des fonds du Plan d'action économique octroyés par l'intermédiaire du PIE, le montant dépensé au cours de la période de cinq ans visée par l'évaluation (2009-2010 à 2013-2014) s'élevait à 5,8 milliards de dollars, dont une portion de 3,3 milliards de dollars a été consacrée aux sous-programmes Installations d'enseignement et Autres infrastructures communautaires. La présente évaluation porte sur ces deux sous-programmes.

Le déficit d'infrastructure demeure certes grand (c'est d'ailleurs le cas dans toutes les municipalités), mais les lacunes concernant les infrastructures les plus importantes, en particulier dans le domaine de l'éducation, ont été en partie comblées dans les réserves. De plus, AADNC, en collaboration avec les Premières Nations, étudie des façons de réaliser les projets de construction de façon plus économique et de maximiser les rares fonds fédéraux grâce à l'effet de levier.

Cela dit, il y a encore des défis à relever et AADNC n'a pas obtenu les résultats escomptés des deux sous-programmes. Les infrastructures se détériorent plus rapidement dans les collectivités des Premières Nations que dans les collectivités voisines hors réserve. Si le Ministère et les Premières Nations veulent vraiment répondre aux besoins des collectivités en infrastructure, ils doivent accorder une plus grande attention à deux aspects importants : tout d'abord, les codes et les normes du bâtiment, puis l'entretien.

Les projets d'immobilisations, grands et petits, doivent respecter les normes et les codes fédéraux et provinciaux du bâtiment pour faire en sorte que les Premières Nations et le gouvernement fédéral optimisent leurs investissements dans les immobilisations. Les données recueillies dans le cadre de l'évaluation indiquent que les projets de construction ne respectent pas toujours ces normes. Il se pourrait donc que les bâtiments n'atteignent pas leur durée de vie utile prévue.

Les lacunes et les faiblesses de l'entretien raccourcissent également la durée de vie des infrastructures. Par exemple, les évaluateurs ont constaté la présence de fils dénudés, de la moisissure dans les bâtiments, ainsi que des avertisseurs et camions d'incendie qui ne fonctionnaient pas correctement. Les raisons invoquées par les collectivités variaient, mais la liste comprend le vandalisme, l'absence de revenus autonomes qui permettraient aux Premières Nations d'assumer leur part des budgets d'entretien, l'utilisation des fonds versés par AADNC pour l'entretien à d'autres fins dans les collectivités des Premières Nations, la surutilisation ou le surpeuplement des bâtiments et, possiblement, les moyens insuffisants dont disposent ces collectivités pour gérer de façon proactive les questions d'entretien.

Des outils sont en place pour remédier à un grand nombre de ces lacunes – la délivrance de certificats d’achèvement pour les projets de construction et de rénovation, les plans de gestion de l’entretien exigés annuellement des Premières Nations et les rapports d’inspection du SRCB –, mais ils ne semblent pas pleinement utilisés pour l’instant.

Les recommandations suivantes ont été élaborées d’après ces constatations et visent à renforcer la prestation du PIE et à en améliorer le rendement au moyen des améliorations ci-dessous.

Il est recommandé qu’AADNC :

1. mette en œuvre l’exécution régulière d’un audit de conformité des grands projets d’immobilisations pour s’assurer de la délivrance des certificats d’achèvement, signés par un expert technique certifié ainsi que par le chef de la bande ou la personne qu’il a désignée, au besoin, ce qui confirme que les normes et codes fédéraux et provinciaux applicables ont été respectés;
2. incite les Premières Nations à inclure des exigences dans leurs documents d’approvisionnement concernant la documentation que les entrepreneurs doivent fournir sur les biens dans le cadre des contrats relatifs aux projets d’immobilisations, en partie pour soutenir l’entretien proactif et pour obtenir une assurance adéquate et abordable;
3. s’assure que les Plans d’investissement dans l’infrastructure des Premières Nations présentés annuellement tiennent compte des lacunes indiquées dans les rapports d’inspection les plus récents du SRCB afin qu’il y soit remédié;
4. veille à ce que des stratégies visant à décourager et prévenir le vandalisme figurent dans les lignes directrices données aux Premières Nations sur la gestion de l’approvisionnement et de l’entretien;
5. formule des critères clairs et précis pour les cotes de l’état général contenues dans le SRCB afin d’assurer la cohérence et la comparabilité de l’évaluation de chaque bien, et examine le besoin d’évaluer les ressources contractuelles qui effectuent ce travail important;
6. étudie la possibilité de renforcer la capacité des Premières Nations d’assurer l’entretien des infrastructures communautaires en élargissant le Programme de formation à l’entretien des écoles aux autres régions du pays et en mettant en place un programme de formation comparable à l’intention du personnel des Premières Nations responsable de l’entretien des autres infrastructures communautaires, en particulier l’infrastructure de lutte contre les incendies.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation des installations d'enseignement et des autres infrastructures communautaires (Programme d'immobilisations et d'entretien)

Numéro du projet : 1570-7/14090

1. Réponse de la direction

Remarque au lecteur :

Le Ministère a abordé tous les recommandations dans le rapport et a mis en œuvre entièrement la Réponse de la direction et plan d'action. De plus, depuis le rapport, le Budget de 2016 investira 969,4 millions de dollars sur cinq ans dans les infrastructures d'enseignement des Premières Nations pour la construction, la réparation et l'entretien des écoles des Premières Nations.

Le Programme a examiné les recommandations ci-dessous et accepte d'y donner suite.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre, secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues	Réponse du programme
1. Mettre en œuvre l'exécution régulière d'un audit de conformité des grands projets d'immobilisations pour s'assurer de la délivrance des certificats d'achèvement, signés par un expert technique certifié ainsi que par le chef de la bande ou la personne qu'il a désignée, au besoin, ce qui confirme que les normes et codes fédéraux et provinciaux applicables ont été respectés.	Le programme accepte cette recommandation. Mettre en œuvre un audit de conformité régional pour s'assurer que des certificats d'achèvement signés par un expert technique certifié ainsi que par le chef de la bande ou la personne qu'il a désignée sont délivrés et confirment que tous les codes et normes fédéraux et provinciaux applicables ont été respectés conformément aux modalités des ententes de financement des bénéficiaires.	Directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation, avec le soutien du Secteur de la vérification et de l'évaluation	D'ici la fin du quatrième trimestre de 2015-2016 Date d'achèvement révisée : janvier 2017	État : En cours Mise à jour/justification : En date du 31 mars 2016 : Un régime de conformité en lien avec le nouveau cadre de contrôle du programme est en cours d'élaboration. On prévoit que l'élaboration de ce régime sera terminée à la fin du troisième trimestre de 2016-2017. Les audits de conformité reprendront lorsque le régime de conformité sera établi. SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.
2. Inciter les Premières Nations à inclure des exigences dans leurs documents d'approvisionnement concernant la documentation que les entrepreneurs doivent fournir sur les biens dans le cadre des contrats relatifs aux projets d'immobilisations, en	Le programme accepte cette recommandation. Réviser le <i>Protocole pour les infrastructures financées par AADNC</i> , mentionné dans toutes les ententes de contribution qui prévoient du financement du Programme d'immobilisations et	Directeur principal, Direction de la conception des programmes et des partenariats	Le quatrième trimestre de 2015-2016, aux fins d'utilisation en 2016-2017	État : Demande de fermeture du dossier (terminé) Mise à jour/justification : En date du 31 mars 2016 : Pour obtenir du financement, les Premières Nations doivent respecter le PIFA, notamment les dispositions concernant le respect de la politique d'appel d'offres et des <i>Lignes directrices sur la passation des marchés de construction pour les Premières Nations et</i>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre, secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues	Réponse du programme
partie pour soutenir l'entretien proactif et pour obtenir une assurance adéquate et abordable.	d'entretien, pour indiquer que les Premières Nations devraient exiger des entrepreneurs qu'ils fournissent la documentation pertinente dans le cadre des livrables de leurs projets d'immobilisations.			<p><i>les communautés autochtones</i> d'AANC. Les <i>Lignes directrices sur la passation des marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones</i> contiennent des lignes directrices sur les marchés relatifs aux projets d'immobilisations, notamment une norme de pratique sur l'obtention et l'enregistrement des documents pertinents associés à la livraison des projets, y compris sur les documents à fournir concernant les actifs et l'obtention d'assurances appropriées. Les agents régionaux d'AANC fourniront aux Premières Nations l'aide nécessaire à ce sujet.</p> <p>SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>
3. S'assurer que les Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations présentés annuellement tiennent compte des lacunes indiquées dans les rapports d'inspection les plus récents du SRCB afin qu'il y soit remédié.	<p>Le programme accepte cette recommandation.</p> <p>Les lacunes pertinentes en matière de santé et sécurité dans le Système de rapports sur la condition des biens seront reliées au Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations dans le Système intégré de gestion des immobilisations d'AADNC.</p>	Directeur principal, Direction de la conception des programmes et des partenariats	Le quatrième trimestre de 2015-2016, aux fins d'utilisation en 2016-2017	<p>État : Demande de fermeture du dossier (terminé)</p> <p>Mise à jour/justification : En date du 31 mars 2016 :</p> <p>Les lacunes rapportées dans le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) sont à présent reliées au Système intégré de gestion des immobilisations et incluses dans la trousse d'appel aux Premières Nations afin d'obtenir leur contribution au Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations. Les lacunes ciblées dans les rapports d'inspection du SRCB peuvent donc être prises en compte par l'entremise du Plan d'investissement.</p> <p>SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>
4. Veiller à ce que des stratégies visant à décourager et prévenir le vandalisme figurent dans les lignes directrices données aux Premières Nations sur la gestion de l'approvisionnement et de l'entretien.	<p>Le programme accepte cette recommandation.</p> <p>Réviser le <i>Protocole pour les infrastructures financées par AADNC</i> et les lignes directrices connexes sur la gestion de l'entretien qui figurent dans le <i>Protocole</i> pour inciter les Premières Nations à utiliser des stratégies visant à réduire le vandalisme.</p>	Directeur principal, Direction de la conception des programmes et des partenariats	Le quatrième trimestre de 2015-2016, aux fins d'utilisation en 2016-2017	<p>État : En cours</p> <p>Mise à jour/justification : En date du 31 mars 2016 :</p> <p>En consultation avec les bureaux régionaux et un expert indépendant du domaine, la Direction générale des infrastructures communautaires a produit une ébauche révisée de la politique d'appel d'offres, une ébauche de cadre stratégique et des ébauches de documents d'orientation sur l'approvisionnement (c.-à-d., un manuel sur la gestion de l'approvisionnement, un manuel sur la gestion des projets de construction, un manuel sur la gestion des risques liés aux projets, ainsi qu'un manuel de formation et une feuille de route sur la politique d'appel d'offres). Ces documents tiendront compte des recommandations sur l'utilisation de matériaux durables, non seulement pour</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre, secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévus	Réponse du programme
				<p>atténuer les répercussions du vandalisme, mais également pour qu'ils résistent à d'autres impacts, comme les conditions climatiques, de manière à ce que les actifs financés durent toute leur durée de vie utile.</p> <p>En ce qui concerne la gestion de l'entretien, la Direction générale des infrastructures communautaires a publié un guide sur la planification de la gestion de l'entretien (PGE) qui procure aux Premières Nations une méthode systématique pour faire le suivi et combler les lacunes dans les infrastructures, y compris celles qui résultent d'actes de vandalisme. Le guide publié porte sur l'alimentation en eau et les eaux usées, et un guide de PGE similaire pour les bâtiments devrait être approuvé et publié sous peu.</p> <p>Enfin, en 2015-2016, la DGIC a créé un lien officiel vers le processus des ICD du PIIPN, afin de porter à l'attention des Premières Nations les lacunes ciblées lors des inspections et qui sont rapportées dans le SRCB, afin de veiller à ce que ces lacunes connues, y compris celles qui résultent d'actes de vandalisme, et qu'elles soient prises en compte dans les projets annuels prévus d'entretien et de réparation des infrastructures.</p> <p>SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>
<p>5. Formuler des critères clairs et précis pour les cotes de l'état général contenues dans le SRCB afin d'assurer la cohérence et la comparabilité de l'évaluation de chaque bien. Il est également recommandé qu'AADNC examine le besoin d'évaluer les ressources contractuelles qui effectuent ce travail important.</p>	<p>Le programme accepte cette recommandation.</p> <p>Ajouter des instructions au questionnaire du Système de rapports sur la condition des biens sur l'utilisation des cotes de l'état des biens : « 1 » (médiocre) à « 9 » (bon).</p>	<p>Directeur principal, Direction de la conception des programmes et des partenariats</p>	<p>Le quatrième trimestre de 2015-2016, aux fins d'utilisation en 2016-2017</p>	<p>État : Demande de fermeture du dossier (terminé)</p> <p>Mise à jour/justification : En date du 31 mars 2016 :</p> <p>Le questionnaire du SRCB, qui est intégré au SIGI et auquel ont accès les inspecteurs sur le terrain, offre pour chaque sous-composante de bâtiment (extérieur, toit, etc.) une liste précise de ce qui doit être vérifié et pris en compte dans l'évaluation de la condition (« bonne », « passable » ou « mauvaise »). Ces renseignements ont deux utilités : 1) guider les plans d'entretien annuels visant à prendre en compte les constatations contenues dans le SRCB; et 2) servir d'indicateurs de rendement pour le programme d'AANC. Concernant le point 1), les constatations contenues dans le SRCB sont également appuyées par une liste de déficiences à régler, et le SRCB permet à l'inspecteur de préciser la condition des biens (déficiência mineure ou majeure, besoin d'être remplacé, etc.) ainsi que le type de problème (santé et sécurité, opérationnel, etc.) et son niveau d'urgence (à régler immédiatement ou</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre, secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues	Réponse du programme
				<p>plus tard) afin de guider les plans d'action en matière d'entretien. Chaque année, AANC communique ces renseignements aux Premières Nations afin qu'elles les intègrent à leurs plans d'investissement annuel (PIIPN) et prennent les mesures requises. Dans le cas des lacunes en matière de santé ou de sécurité, un élément spécial dans le processus du PIIPN a été ajouté en 2015-2016 pour que les Premières Nations aient facilement accès à cette information lorsqu'elles produisent leurs plans d'investissement annuels. En ce qui concerne le point 2), les rapports sur le rendement ne font pas de distinctions sous forme de niveaux intermédiaires entre les conditions « bonne », « passable » ou « mauvaise » et cela n'a donc pas d'incidence sur les rapports de rendement. Enfin, les inspections aux termes du SRCB sont données à contrat chaque année à des experts techniques qui doivent utiliser leur jugement professionnel pour établir la cote. Le SRCB leur offre la souplesse nécessaire pour exprimer ce jugement ainsi que les outils dont ils ont besoin pour déterminer quelles mesures de redressement doivent être prises.</p> <p>SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>
<p>6. Étudier la possibilité de renforcer la capacité des Premières Nations d'assurer l'entretien des infrastructures communautaires en élargissant le Programme de formation à l'entretien des écoles aux autres régions du pays et en mettant en place un programme de formation comparable à l'intention du personnel des Premières Nations responsable de l'entretien des autres infrastructures communautaires, en particulier l'infrastructure de lutte contre les incendies.</p>	<p>Le programme accepte cette recommandation.</p> <p>Élargir le Programme de formation itinérante, qui est principalement axé actuellement sur la catégorie des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, aux catégories des écoles et du logement.</p>	<p>Directeur principal, Direction de la conception des programmes et des partenariats</p>	<p>Exigences minimales des lignes directrices élaborées d'ici le troisième trimestre de 2015-2016. Le programme sera offert à l'échelle nationale en 2015-2016.</p>	<p>État : En cours</p> <p>Mise à jour/justification : En date du 31 décembre 2015 :</p> <p>Des lignes directrices minimales ont été élaborées et communiquées à l'Association professionnelle du Programme de formation itinérante, afin d'obtenir sa rétroaction en janvier 2016. Ces lignes directrices minimales serviront de base aux demandes de propositions visant à exécuter ce nouveau programme de renforcement des capacités en 2016-2017.</p> <p>SVE : Fermeture du dossier recommandée. Dossier clos.</p>

Je recommande l'approbation de la réponse de la direction et du plan d'action par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Originale signée le 19 juin 2015 par :

Michel Burrowes

Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Originale signée le 25 juin 2015 par :

Scott Stevenson

Sous-ministre adjoint principal, Secteur des opérations régionales

1. Introduction

Le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) est la pierre angulaire du soutien financier des infrastructures communautaires des Premières Nations fourni par le gouvernement du Canada aux collectivités des Premières Nations en vue d'acquérir, de construire, d'exploiter et d'entretenir les infrastructures et installations communautaires. Le présent rapport expose les constatations d'une évaluation sommative de deux des quatre sous-programmes du PIE.

1.1 But et portée de l'évaluation

L'évaluation visait à déterminer la pertinence et le rendement des sous-programmes Installations d'enseignement et Autres infrastructures communautaires¹. Elle a été effectuée en conformité avec la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2009. Elle couvre la période de cinq ans qui s'étend de 2009-2010 à 2013-2014. Le travail sur place et l'analyse ont été effectués entre septembre 2014 et avril 2015.

1.2 Gestion de projet et assurance de la qualité

Le Cadre de référence de l'évaluation a été approuvé en juin 2014 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC; le Comité a également examiné le présent rapport d'évaluation et a approuvé la réponse de la direction et le plan d'action. Présidé par la sous-ministre d'AADNC, le Comité comprend également le dirigeant principal des finances, les sous-ministres adjoints principaux et des experts externes.

Le processus d'évaluation a été supervisé par un Groupe de travail sur l'évaluation qui a examiné et validé la méthodologie, les constatations préliminaires et l'ébauche du rapport final. Le Groupe de travail comprenait des membres de l'Assemblée des Premières Nations et de plusieurs autres organismes des Premières Nations.

Le rapport d'évaluation préliminaire a aussi fait l'objet d'un examen par les pairs à la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE).

¹ Les deux autres sous-programmes du PIE, Eau et eaux usées ainsi que Logement, ont été évalués respectivement en 2013 et 2011.

2. Description du Programme

Le Programme d'immobilisations et d'entretien relève de la section 3.4 de l'architecture d'alignement des programmes d'AADNC, à savoir Infrastructure et capacité, qui fait partie du programme Les terres et l'économie.

Au moyen du PIE, du financement est fourni aux Premières Nations vivant dans les réserves ainsi qu'aux Premières Nations et à d'autres bénéficiaires admissibles situés sur les terres de la Couronne ou sur les terres indiennes reconnues. Les activités du programme sont régies par les modalités pour les paiements de transfert : *Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires*.

Par l'intermédiaire du PIE, le Ministère finance les coûts de la planification, de la construction ou de l'acquisition ainsi que de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures communautaires des Premières Nations. Plus précisément, le programme aide les Premières Nations à acquérir, à construire, à exploiter et à entretenir les logements et l'infrastructure communautaires, notamment les réseaux d'aqueduc et d'égout, les écoles, les routes et les ponts, l'électrification et les immeubles communautaires; à soutenir l'infrastructure communautaire, entre autres, la gestion des déchets solides, les systèmes énergétiques, les routes et les ponts locaux, la connectivité, la planification et le développement des compétences et l'organisation d'activités visant à accroître le niveau de sensibilisation à la protection contre les incendies.

AADNC octroie des fonds aux Premières Nations au niveau régional pour la construction et l'entretien de l'infrastructure communautaire aux termes d'une formule préétablie, d'un financement de projets fondé sur des propositions ou d'une combinaison des deux. Le budget du PIE se divise comme suit :

Le financement basé sur une formule, ce qui comprend :

- *Le fonctionnement et l'entretien (F et E)* : fonds versés pour le fonctionnement et l'entretien des biens d'infrastructure communautaire existants. Le niveau de financement varie de 20 % à 100 %, selon le type de bien.
- *Les petits projets d'immobilisations* : fonds versés pour des projets de logement et des projets d'acquisition, de construction, de rénovation et de réparation et dont la valeur est inférieure à 1,5 million de dollars.

Le financement basé sur des propositions, ce qui comprend :

- *Les petits projets d'immobilisations* : fonds versés pour des projets de logement et des projets d'acquisition, de construction, de rénovation et de réparation et dont la valeur est inférieure à 1,5 million de dollars.
- *Les grands projets d'immobilisations* : fonds versés pour des projets particuliers de construction, d'acquisition, de rénovation ou de réfection importante et dont la valeur est supérieure à 1,5 million de dollars.

Les grands projets d'immobilisations sont financés principalement dans le cadre d'initiatives ciblées, par exemple, le financement annoncé par le gouvernement du Canada pour les établissements d'enseignement dans le cadre du Plan d'action économique de 2012, la reconduction du Fonds pour l'infrastructure des Premières Nations annoncée dans le Plan d'action économique de 2013, et la prolongation du Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations annoncée dans le Plan d'action économique de 2014.

Durant la période examinée, le financement basé sur une formule représentait en moyenne 53 % des dépenses totales du PIE et le financement basé sur des propositions, 47 % (Tableau 1).

Tableau 1 : Financement basé sur une formule et financement basé sur des propositions – PIE (moyenne de 5 ans)				
Formule	Petits projets d'immobilisations – financement basé sur une formule	176 291 290,47	16 %	53 %
	Fonctionnement et entretien	419 576 581,03	37 %	
Propositions	Projets d'immobilisations – financement basé sur des propositions	529 773 934,86	47 %	47 %
Total :		1 125 641 806,36	100 %	100 %

Afin de guider la prise de décision, le Ministère a établi quatre grandes priorités pour les dépenses du PIE :

- diminuer les risques pour la santé et la sécurité;
- protéger et maintenir le cycle de vie des biens existants en insistant sur la santé et la sécurité;
- réduire l'arriéré des activités du programme concernant les réseaux d'aqueduc et d'égout; et
- investir dans des collectivités durables (logement, électrification, routes, établissements d'enseignement et installations communautaires, etc.).

Le Ministère a élaboré un système national de classement des priorités pour assurer la cohérence et la transparence des décisions concernant le financement des immobilisations. Le système classe les projets en fonction des priorités suivantes, par ordre d'importance :

- la protection de la santé et de la sécurité 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);
- les travaux de réfection ou importants travaux d'entretien (pour prolonger la durée de vie utile d'une installation ou d'un bien ou maintenir le niveau de service initial d'un bien); et
- la croissance (la croissance anticipée de la collectivité nécessitant la construction de logements, de routes, d'écoles, d'immeubles communautaires, etc.) (AADNC 2015).

Depuis 2011-2012, les projets de plus de 1,5 million de dollars concernant les installations d'enseignement, qu'il s'agisse de projets de construction, de rénovation ou d'ajout, sont classés d'après le Système national de classement des priorités et le Système de classement des priorités pour les écoles (Rapport d'étape pour les établissements d'enseignement, 2006-2012, 4-5). Le financement est ensuite accordé d'après les lignes directrices relatives aux Normes sur les surfaces dans les écoles (AADNC 2013g, 3). Le Système de classement des priorités pour les écoles applique un système de classement par points basé sur des critères nationaux utilisant les cinq catégories suivantes :

- l'état des installations existantes (accent mis sur la santé et la sécurité);
- le surpeuplement (surface brute de l'école);
- l'accès aux écoles hors réserve;
- la conception (répartition des niveaux et commodités offertes); et
- les possibilités d'économies (sources de financement externes et regroupement de projets).

2.1 Objectifs et résultats prévus

À la demande de la direction du PIE, les évaluateurs ont utilisé la Stratégie de mesure du rendement de 2009 pour mesurer l'atteinte des résultats.

Selon la Stratégie de mesure du rendement, le programme vise à *aider les collectivités des Premières Nations à construire une infrastructure de base (c'est-à-dire des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, des établissements d'enseignement, des logements et d'autres infrastructures communautaires) qui protège leur santé et leur sécurité et leur permet de participer à l'économie* (AADNC 2009).

Le modèle logique du programme définit les résultats immédiats et intermédiaires attendus pour chacun des sous-programmes. Dans le cas des sous-programmes Installations d'enseignement et Autres infrastructures communautaires, les résultats immédiats attendus sont les suivants :

- l'infrastructure respecte les normes applicables;
- l'infrastructure répond aux besoins des collectivités des Premières Nations; et
- les collectivités des Premières Nations ont la capacité d'exploiter et d'entretenir les infrastructures.

Les résultats intermédiaires attendus fixés pour les deux sous-programmes sont différents. Dans le cas des Installations d'enseignement, le résultat intermédiaire attendu est *Les collectivités des Premières Nations disposent d'établissements d'enseignement qui répondent aux normes établies*. Pour le sous-programme Autres infrastructures communautaires, le résultat intermédiaire attendu est *Les collectivités des Premières Nations disposent d'une infrastructure communautaire sécuritaire (p. ex. protection contre les incendies, électricité, routes et ponts sécuritaires, télécommunications) qui répond aux normes établies*.

2.2 Autres infrastructures communautaires

Dans le cadre du sous-programme Autres infrastructures communautaires, AADNC fournit une aide consultative et du financement pour la planification, la conception, la construction ou l'acquisition d'infrastructures communautaires pour les collectivités des Premières Nations. Il finance également la rénovation, l'exploitation et l'entretien ainsi que les activités de formation et de renforcement des capacités en lien avec les infrastructures et les installations communautaires.

Les infrastructures, les systèmes et les projets communautaires peuvent comprendre ce qui suit :

- les bâtiments communautaires;
- les systèmes communautaires de collecte et d'élimination des déchets solides;
- les systèmes électriques et énergétiques;
- la connectivité;
- l'infrastructure de transport terrestre (en lien avec l'infrastructure de connectivité comme les lignes de poteaux en fibre optique ou en cuivre);
- les systèmes de stockage et de distribution de carburant en vrac;
- les routes, y compris les routes communautaires, les routes d'accès, les ponts et les autres moyens de transport et d'accès;
- les moyens de lutte contre l'incendie et les installations de détection d'incendie, les véhicules et l'équipement;
- les immeubles communautaires, les installations et l'équipement tel que l'équipement de construction et d'entretien;
- le mobilier et l'équipement de bureau; et
- les projets d'atténuation structureaux visant à lutter contre les inondations et l'érosion.

Les quatre priorités d'AADNC étaient la sécurité incendie, la sécurité des écoles, la connectivité et les systèmes énergétiques et électriques.

2.3 Installations d'enseignement

Dans le cadre du sous-programme Installations d'enseignement, AADNC fournit une aide consultative et du financement pour :

- la planification, la conception, la construction ou l'acquisition, la rénovation ou la réparation, le remplacement, le fonctionnement et l'entretien des installations d'enseignement élémentaire et secondaire gérées par les bandes (les écoles et les résidences pour enseignants et pour étudiants) et les services connexes;
- l'acquisition, le remplacement, la réparation des meubles, du matériel et des fournitures pour les écoles, les résidences pour enseignants et pour étudiants; la détermination des besoins en matière d'installations d'enseignement et l'élaboration des plans à cet égard; la conception et la mise en œuvre continue des plans de gestion de l'entretien; et
- les ententes conclues avec les conseils scolaires provinciaux pour la planification, la conception, la construction et l'acquisition d'installations d'enseignement élémentaire et secondaire à l'intention des enfants des Premières Nations.

2.4 Ressources du PIE

Pour la période de cinq ans visée par l'évaluation, les ressources du programme correspondaient en moyenne à 1,2 milliard de dollars par année, soit un montant de 5,8 milliards de dollars sur cinq ans (Tableau 2).

Tableau 2 : Dépenses pour les sous-programmes du PIE par exercice (en millions de \$) – tous les crédits						
Sous-programme	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Eau et eaux usées	380,3	395,0	311,0	302,5	295,1	1 683,8
Installations d'enseignement	277,2	303,8	201,3	225,6	214,2	1 222,1
Logement	199,8	191,4	132,3	120,7	143,1	787,0
Autres infrastructures communautaires	433,0	406,5	448,4	420,9	382,6	2 091,4
Total	1 290,2	1 296,6	1 092,9	1 069,4	1 035,0	5 784,2

Source : *Dirigeant principal des finances, AADNC*

Du financement fédéral supplémentaire pour l'infrastructure des Premières Nations, par exemple, les affectations spéciales du Plan d'action économique, a également été fourni par le Programme d'immobilisations et d'entretien d'AADNC.

En 2014, le gouvernement du Canada s'est engagé à verser 500 millions de dollars sur sept ans pour un nouveau Fonds pour l'infrastructure éducationnelle (ministère des Finances 2014). Cet investissement s'ajoute à l'investissement fédéral de 175 millions de dollars sur trois ans dans l'infrastructure scolaire, annoncé dans le Plan d'action économique de 2012.

2.5 Processus de financement

Petits et grands projets d'immobilisations

Chaque année, les bureaux régionaux collaborent avec les Premières Nations pour élaborer des plans d'immobilisations quinquennaux (les Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations) qui décrivent les priorités de celles-ci en matière d'infrastructure du point de vue des petits et grands projets d'immobilisations, notamment pour les installations d'enseignement (AADNC 2014c). Certaines Premières Nations élaborent également des plans communautaires globaux indiquant leurs priorités à long terme pour leurs collectivités, le gouvernement fédéral et les investisseurs; le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations a apporté un soutien particulièrement efficace à l'élaboration des plans communautaires globaux (AADNC 2014d).

Après leur élaboration, les Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations sont soumis aux bureaux régionaux d'AADNC. Ceux-ci produisent ensuite les plans régionaux d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations en s'inspirant de la Matrice d'évaluation en matière de financement des priorités nationales. Les plans d'investissement régionaux sont ensuite soumis à l'administration centrale d'AADNC. Les projets qui s'attaquent aux risques les plus importants en matière de santé et sécurité obtiennent la plus grande priorité.

L'administration centrale d'AADNC élabore ensuite un plan national d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations afin d'orienter les ressources fédérales vers les domaines où les besoins sont les plus grands au niveau national. Les Premières Nations dont les projets sont retenus dans le plan national sont invitées à préparer des propositions de financement et à les présenter aux bureaux régionaux.

En réalité, les demandes de financement sont présentées à chaque étape d'un projet (étude de faisabilité, préconception/conception, construction ou acquisition). Les paiements progressifs et les paiements finaux peuvent être liés à l'atteinte des résultats prédéterminés en matière de rendement.

Le financement du PIE repose sur une formule nationale préétablie ou sur une proposition de projet ou sur une combinaison des deux. L'entente de financement est choisie en fonction de la capacité éprouvée du bénéficiaire à gérer des paiements de transfert. En plus des ententes de financement standard sous forme de contributions, le Ministère peut utiliser des ententes de financement sous forme de contribution souple ou globale.

Le financement du PIE est octroyé au moyen des ententes de contribution conclues entre AADNC et les Premières Nations; ces ententes énoncent les normes et les codes à respecter ainsi que les rapports ou certificats que doivent fournir les Premières Nations bénéficiaires. Des paiements anticipés fondés sur les prévisions de trésorerie peuvent être versés aux bénéficiaires sous réserve de l'atteinte des résultats prédéterminés en matière de rendement.

Fonctionnement et entretien

En plus du financement accordé pour la réalisation de petits et grands projets d'immobilisations, le PIE consacre environ un tiers de son budget au financement du fonctionnement et de l'entretien de l'infrastructure et des biens communautaires qui ont été construits ou rénovés avec les fonds du gouvernement fédéral. Il est essentiel d'assurer le fonctionnement et l'entretien appropriés des infrastructures communautaires afin de protéger la santé et la sécurité des membres de la collectivité et faire en sorte que les bâtiments et les autres biens se rendent au bout de leur durée de vie utile.

Chaque Première Nation est tenue de produire un Plan de gestion de l'entretien approuvé par son conseil et qui décrit la façon dont la Première Nation exploitera et entretiendra l'infrastructure, les logements et les biens de la collectivité (AADNC 2014e, §5.0). Le Plan de gestion de l'entretien est approuvé par le conseil de la Première Nation et mis à la disposition du Ministère. Le plan doit comprendre :

- une liste à jour de toutes les infrastructures et de tous les logements pour lesquels AADNC fournit des fonds de F et E;
- les activités d'entretien de chaque bien et leur fréquence;
- une estimation de la moyenne annuelle au cours des trois dernières années du coût total de fonctionnement et d'entretien de l'ensemble des infrastructures et logements communautaires pour lesquels AADNC doit fournir une subvention de financement;
- les mesures prévues pour s'assurer que du personnel adéquatement formé est disponible à tout moment pour opérer et entretenir les systèmes techniques selon les normes de conception de l'installation ou de l'immobilisation (p. ex. pour les installations d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, il faut des opérateurs possédant la certification requise pour le niveau de l'installation);
- la prestation de services de protection contre les incendies; et
- les données nécessaires pour mettre à jour le Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI) du Ministère.

Le financement octroyé par AADNC au titre du fonctionnement et de l'entretien repose sur une formule préétablie. Les biens destinés à l'usage commun et les services essentiels connexes (p. ex. les casernes de pompiers et les écoles gérées par les bandes) sont subventionnés à hauteur de 100 %; les biens qui fournissent des services à des utilisateurs particuliers et pour lesquels des frais d'utilisation peuvent être perçus (p. ex. les installations d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées et les sites d'enfouissement) sont subventionnés à hauteur de 80 % tandis que les biens qui ne touchent pas directement la santé physique des membres de la collectivité (p. ex. les bureaux des bandes et les centres communautaires) sont subventionnés à hauteur de 20 %. Ces chiffres peuvent être rajustés pour tenir compte de l'éloignement de la collectivité, du coût unitaire de base du fonctionnement et d'autres facteurs.

Les Premières Nations sont censées contribuer au paiement des frais de fonctionnement et d'entretien de toutes les infrastructures financées par AADNC, sauf les écoles et les casernes de pompiers.

Contrairement au financement des immobilisations, le financement du fonctionnement et de l'entretien est fourni sans condition; l'utilisation de ce financement est à la discrétion du chef et du conseil de chaque collectivité. Le Ministère ne reçoit aucun rapport sur l'utilisation du financement ministériel du fonctionnement et de l'entretien ni sur la mesure dans laquelle les Premières Nations contribuent au paiement de ces frais.

2.6 Système intégré de gestion des immobilisations et Système de rapports sur la condition des biens

Le Ministère utilise les modules du SIGI concernant les inspections et les biens pour recueillir et consigner les données sur l'état des biens dans les réserves issues des inspections du Système de rapports sur la condition des biens (SRCB). L'état de chaque bien (c.-à-d. les éléments d'infrastructure dans les réserves) est évalué tous les trois ans selon le cycle d'inspection du SRCB.

Le SIGI sert à schématiser le financement du fonctionnement et de l'entretien des biens des Premières Nations soutenus par le Ministère. Il comprend des renseignements de base sur les immobilisations (lieu, type de bien, quantité, etc.), des renseignements sur le logement (services communautaires de base, état des logements, qualité de l'eau et services de traitement des eaux usées) ainsi que le résultat des inspections cycliques des biens. Le SIGI contient également de l'information sur les installations scolaires et sur les plans d'immobilisations.

Le SIGI est destiné aux gestionnaires responsables du fonctionnement, de l'entretien et de la construction des immobilisations, aux ingénieurs, au personnel chargé de l'établissement des coûts, au personnel responsable de la collecte de données d'inventaire et de la maintenance du système, aux conseils tribaux et aux Premières Nations pour leur permettre de vérifier les allocations, la qualité des biens et leur état ainsi que les besoins. Comme l'information contenue dans le SIGI se veut un outil de planification, un résumé est fourni annuellement à l'administration centrale et aux bureaux régionaux d'AADNC, aux Premières Nations et aux conseils tribaux.

2.7 Codes et normes

En octobre 2014, AADNC a élaboré un *Protocole pour les infrastructures financées par AADNC* afin d'offrir un guide aux Premières Nations et aux entrepreneurs pour la construction et l'entretien sécuritaires des infrastructures financées par le gouvernement fédéral dans les réserves.

Le Protocole regroupe les lois et règlements d'application obligatoire dans un document évolutif facile à consulter; il contient une liste des politiques, codes, directives, normes, protocoles, spécifications, lignes directrices et procédures, ainsi que des annexes pour chaque province et territoire dans lesquels s'appliquent des protocoles supplémentaires. AADNC exige que les bénéficiaires du financement versé aux Premières Nations dans le cadre du PIE (ainsi que les entrepreneurs qui travaillent pour eux) respectent les règlements et les processus indiqués dans le Protocole (AADNC 2014e, §1.1-1.5).

Dans les 90 jours suivant l'achèvement de chaque projet de construction, le Ministère est censé recevoir un rapport comprenant un certificat d'achèvement signé par un professionnel certifié qui atteste que la structure a été construite dans le respect des codes et des normes, un levé officiel et les dessins d'ouvrage fini.

2.8 Rôles et responsabilités

Les collectivités des Premières Nations possèdent et exploitent les installations et les systèmes de l'infrastructure communautaire dans les réserves et ont la responsabilité d'entretenir les biens existants et d'en construire de nouveaux (AADNC 2014e, §1.2). Les bureaux régionaux d'AADNC aident les Premières Nations à élaborer les Plans d'investissement dans l'infrastructure, à gérer les projets d'immobilisations et à exploiter et entretenir les biens existants. Le conseil d'une Première Nation doit veiller à ce que les codes et normes applicables soient respectés. Les professionnels qualifiés embauchés par la Première Nation doivent se familiariser avec les normes et exigences applicables et s'y conformer (AADNC 2014e, §1.1).

Les bureaux régionaux d'AADNC établissent les priorités des investissements dans les infrastructures régionales en tenant compte des critères nationaux, conseillent les Premières Nations sur la planification des immobilisations, allouent les budgets régionaux du PIE pour l'entretien et la plupart des projets d'immobilisations, approuvent et gèrent les ententes de financement des immobilisations et surveillent les activités de gestion des immobilisations des Premières Nations. Ils disposent d'ingénieurs et d'autres employés qui peuvent conseiller les Premières Nations et les entrepreneurs externes sur la conformité aux politiques et aux codes. Exception faite de l'Alberta, dont les inspections du SRCB sont effectuées par le Groupe consultatif sur les services techniques, les bureaux régionaux retiennent également les services de sociétés d'ingénierie pour effectuer les inspections cycliques du SRCB.

La Direction générale des infrastructures communautaires d'AADNC est responsable de l'élaboration et du maintien des politiques globales d'allocation des ressources aux régions, ainsi que de l'élaboration des politiques, des procédures, des directives et des critères nationaux concernant l'exécution des quatre sous-programmes. Elle supervise les bureaux régionaux, aide les régions à élaborer leur plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations, établit les exigences en matière de rapports et gère les données du programme et la mesure du rendement.

Le Comité des opérations d'AADNC fournit un aperçu détaillé des Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations et donne une orientation stratégique pour les priorités en matière d'investissement dans les immobilisations. De plus, il supervise la mise en œuvre du plan national d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations et fait des recommandations à l'égard des demandes de financement concernant des projets d'immobilisations jugés à risque élevé ou dont le coût est supérieur à 10 millions de dollars.

3. Méthodologie de l'évaluation

3.1 Sources de données

Les constatations, les conclusions et les recommandations de l'évaluation sont fondées sur les six sources de données suivantes :

Examen des documents

Les évaluateurs ont examiné les documents ministériels (évaluations, audits, réponses de la direction et plans d'action antérieurs, etc.) et beaucoup d'autres documents fédéraux et régionaux (documents budgétaires, plans d'action, publications, recommandations du Conseil national de développement économique des Autochtones, témoignages devant le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones dans le cadre de l'étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, y compris les témoignages d'organisations autochtones telles que l'Assemblée des Premières Nations, la British Columbia Aboriginal Child Care Society, le Groupe consultatif sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta et Turtle Island Associates Inc.).

Analyse documentaire

L'analyse documentaire a porté sur les tendances, les défis et les pratiques exemplaires en lien avec le développement et le financement des infrastructures des Premières Nations au Canada et des collectivités autochtones à l'étranger. La documentation analysée comprenait des documents d'orientation rédigés par des groupes de réflexion indépendants, des publications canadiennes et internationales à comité de lecture, des rapports d'organismes internationaux (p. ex. l'Organisation de coopération et de développement économiques et les Nations Unies) et des médias canadiens.

Examen des bases de données

Les évaluateurs ont examiné les données des exercices 2009-2010 à 2013-2014 du Système intégré de gestion des immobilisations afin d'analyser les résultats d'inspection du Système de rapports sur la condition des biens. L'analyse répondait à deux objectifs : schématiser l'état des biens et observer les variations de l'état et de la durée de vie estimative restante des biens entre les régions et les zones, et obtenir un tableau des dépenses du PIE dans les infrastructures.

D'après la base de données du SRCB, 20 168 inspections des biens financés par les sous-programmes visés par l'examen (Installations d'enseignement et Autres infrastructures communautaires) ont été effectuées depuis 2009 dans le cadre de ce système. Aux fins du présent rapport, trois variables des inspections du SRCB ont été examinées : la description des cotes de l'état général, les cotes de l'état général et la durée de vie restante estimative².

² Les inspecteurs évaluent l'état général des biens sur une échelle de 0 à 10 en se basant sur les défauts observés, sur le niveau de service fourni par chaque bien et sur l'état physique du bien selon la propre évaluation globale de l'inspecteur. Les cotes attribuées devraient refléter l'intégrité générale du bien et son niveau de service au moment

L'examen des données financières a porté sur les dépenses réelles consacrées aux installations d'enseignement et aux autres infrastructures communautaires par région. Dans la mesure du possible, les dépenses ont été ventilées par type et source de financement.

Entrevues avec des informateurs clés

Pour mieux comprendre les sous-programmes du PIE et leur exécution, les évaluateurs ont effectué 23 entrevues semi-structurées en personne ou par téléphone auprès de personnes ayant une expérience directe et une connaissance de première main des installations d'enseignement ou des autres infrastructures communautaires dans les collectivités des Premières Nations. Cinq employés de l'administration centrale d'AADNC et 12 employés régionaux du Ministère ainsi que six représentants d'organisations autochtones et des Premières Nations ont été interrogés.

Examen des processus de planification et d'établissement des priorités pour l'infrastructure scolaire

Les évaluateurs ont effectué une comparaison des processus de classement par ordre de priorité des installations d'enseignement dans différentes administrations canadiennes. De plus, ils ont examiné les pratiques en matière de financement des immobilisations en vigueur dans chaque province canadienne et dans les conseils et districts scolaires situés dans les grandes villes de chaque province (Victoria, Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, Winnipeg, Ottawa, Toronto, Montréal, Moncton, Halifax, Charlottetown, St. John's). De même, les sites Web de chaque ministère provincial de l'Éducation et des conseils et districts scolaires ont été examinés.

Trois provinces (l'Alberta, l'Ontario et le Manitoba) et quatre villes (Calgary, Winnipeg, Ottawa et Toronto) ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. Elles ont été choisies pour les raisons suivantes :

- Calgary et Ottawa, parce qu'elles avaient mis en œuvre récemment des critères nouveaux ou révisés pour le classement des priorités (les évaluateurs espéraient connaître les raisons qui avaient donné lieu à l'élaboration de ces critères nouveaux ou révisés et déterminer en quoi ils avaient permis de remédier à des problèmes antérieurs);
- Toronto, parce qu'elle compte à peu près le même nombre d'écoles que celui supervisé par AADNC et qu'il serait peut-être possible d'en tirer des pratiques exemplaires ou des enseignements;
- Winnipeg, parce que le Manitoba était une cible de la présente évaluation; et
- l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario, pour compléter l'examen des villes choisies.

de l'inspection. Par exemple, un bien dont l'état général reçoit une cote égale ou inférieure à 3 devrait nécessiter un remplacement ou des travaux de reconstruction à court terme et fournir un niveau de service inférieur au niveau acceptable. La durée de vie restante estimative d'un bien est estimée d'après le savoir de l'inspecteur sur (a) le moment où le bien a été installé ou construit; (b) la durée de vie moyenne du bien; (c) la consignation de projets d'entretien récents qui prolongent la durée de vie du bien; (d) l'état global général du bien. (Ontario First Nations Technical Services Corporation 2007.)

Des entrevues qualitatives ont été réalisées auprès d'employés du service de la planification des immobilisations ou des installations à chaque endroit. Un guide d'entrevue a été utilisé dans tous les cas. Les réponses ont été codées et analysées pour déterminer les constatations et thèmes communs.

Études de cas et groupes de discussion

Huit études de cas ont été effectuées dans quatre régions : Manawan et Natashquan au Québec, Lac Seul et Wabaseemoong en Ontario, O-Chi-Chak-Ko-Sipi et St. Theresa's Point au Manitoba et Ahousaht et Nuxalk en Colombie-Britannique. Ces études comprenaient un examen des données et des documents administratifs, des observations empiriques sur place et des entrevues auprès de répondants clés et des groupes de discussion.

Les études de cas ont fourni de l'information qualitative et quantitative sur l'obtention des résultats ou effets voulus des activités concernant les installations d'enseignement et les autres infrastructures communautaires. Elles ont également permis de recenser les besoins et les pratiques exemplaires afin de déterminer l'existence de disparités sur le plan de la qualité des services offerts aux collectivités des Premières Nations dans l'ensemble du pays.

Les facteurs suivants ont été pris en compte pour déterminer les collectivités qui feraient l'objet d'une étude de cas : les régions comptant le plus grand nombre d'immobilisations, les variations régionales, la taille de la collectivité, l'éloignement de la collectivité, les collectivités où il y a eu des investissements récents et importants dans les installations d'enseignement (c.-à-d. de nouvelles écoles) et les collectivités dont il serait peut-être possible de tirer des pratiques exemplaires ou des enseignements. Les évaluateurs ont également tenu compte des suggestions des bureaux régionaux et du Groupe de travail sur l'évaluation.

Dans les études de cas, 80 membres de collectivités ont été consultés dans le cadre d'entrevues ou de groupes de discussion, notamment des chefs et des membres des conseils, des directeurs de l'éducation, la direction d'écoles et des membres du personnel enseignant, des directeurs des travaux publics, de l'infrastructure communautaire et des services techniques des bandes, des gestionnaires et du personnel d'entretien des bandes, des dirigeants principaux des finances et des chefs de l'exploitation, des directeurs du développement économique des bandes, des chefs des services d'incendie, des pompiers et des membres des conseils tribaux.

L'entreprise Donna Cona Inc. a mené la recherche pour les études de cas.

3.2 Limites de l'évaluation

Les limites de l'analyse statistique comprenaient l'incapacité à dissocier certaines données. Par exemple, il a été impossible de répartir les données selon le type d'installations parce que le SRCB fait uniquement la distinction entre les sous-activités du programme. Il n'a donc pas été possible d'analyser les données des installations individuelles (c.-à-d. routes, ponts, protection incendie, bureaux, bureaux de bande), car ces infrastructures étaient presque toujours codées comme autres infrastructures communautaires. De même, les résidences pour enseignants et les écoles relevaient des installations d'enseignement.

Des irrégularités dans la base de données ont aussi restreint l'analyse statistique, par exemple, des erreurs typographiques et des renseignements manquants, ce qui a nécessité la suppression de certaines données. Dans un cas par exemple, la « durée de vie restante estimative » indiquait « 400 ans ». Dans d'autres cas, il manquait des renseignements : pour 142 des 20 168 inspections d'installations, les dates n'étaient pas indiquées; il a donc fallu exclure ces données de l'analyse.

Il a été impossible d'examiner les données en fonction des différents volets de financement du programme (grands projets d'immobilisations, petits projets d'immobilisations, fonctionnement et entretien) en raison des limites de la base de données financières.

Malgré ces limites, les données ont fourni un aperçu de base de l'état des installations d'enseignement et des autres infrastructures communautaires dans les réserves.

4. Constatations de l'évaluation – Pertinence

Les infrastructures publiques comme les routes, les écoles, les bâtiments communautaires et les systèmes de communications doivent être conçus et entretenus de façon adéquate afin que les collectivités soient sécuritaires, saines et prospères. L'évolution démographique, les progrès technologiques et les milieux de travail modernes nécessitent d'adapter les infrastructures publiques pour répondre à l'évolution des besoins des citoyens et de leurs collectivités. Même les biens correctement entretenus vieillissent et doivent être rénovés ou remplacés.

En 2010, la Fédération canadienne des municipalités a utilisé les résultats d'une enquête volontaire menée auprès de 123 municipalités pour présenter un rapport sur l'état des infrastructures dans quatre catégories : les systèmes d'eau potable, les systèmes d'assainissement des eaux usées, les systèmes de gestion des eaux pluviales ainsi que les routes municipales (2012, 1). La Fédération a estimé que le déficit national des infrastructures municipales pour la proportion des infrastructures (30 %) les plus mal en point s'élevait à 171,8 milliards de dollars (Fédération canadienne des municipalités 2012, 3).

Plus récemment, le chef de la direction de l'Assemblée des Premières Nations a témoigné devant le Comité sénatorial permanent sur les Peuples autochtones concernant les besoins en matière d'infrastructures dans les réserves. Il a utilisé les estimations de la Fédération canadienne des municipalités – car il n'y a pas de données complètes sur le déficit d'infrastructure des Premières Nations dans les réserves – qui indiquent que les infrastructures dans les réserves ont le même problème que dans les municipalités, c'est-à-dire que les biens sont âgés et nécessitent des travaux de réparation ou de rénovation; de plus, l'évolution de la démographie et de la technologie contribue à l'aggravation constante du déficit d'infrastructure (Sénat 2014g).

4.1 Le besoin de financement fédéral pour l'infrastructure des Premières Nations est toujours bien réel

En 2013, AADNC estimait que le déficit d'infrastructure des Premières Nations s'établissait à environ 8,2 milliards de dollars sans compter l'infrastructure scolaire, l'infrastructure de communications, les systèmes d'énergie, les routes et les ponts (AADNC 2013d) :

- 6 milliards de dollars pour le logement;
- 1,2 milliard de dollars pour les réseaux d'aqueduc et d'égout;
- 878 millions de dollars pour les installations scolaires; et
- 115 millions de dollars pour les autres infrastructures.

Si rien n'est fait, le Ministère a estimé que le déficit d'infrastructure total des collectivités des Premières Nations dans les réserves grimpera à 9,7 milliards de dollars d'ici 2018 (AADNC 2013d).

Bien que les défis soient également importants dans un grand nombre de petites municipalités éloignées, celles-ci peuvent compter en général sur des subventions provinciales et fédérales pour financer leurs projets d'immobilisations ainsi que sur des revenus autonomes provenant, par exemple, des taxes et des droits d'utilisation, pour financer le fonctionnement et l'entretien. En revanche, la grande majorité des Premières Nations comptent surtout uniquement sur les investissements du gouvernement fédéral (p. ex. AADNC, Santé Canada et le financement fédéral ciblé comme le Fonds Chantiers Canada) pour financer les infrastructures communautaires. Les autres sources de financement des infrastructures des collectivités des Premières Nations manquent en général de solidité et de constance (AADNC 2014d).

AADNC finance la majorité des projets d'infrastructures communautaires des Premières Nations dans le cadre du PIE; toutefois, le financement du PIE est considérablement sollicité quand le Ministère constate qu'il doit en réaffecter une partie pour des obligations réglementaires, l'éducation, les programmes sociaux et d'autres priorités du gouvernement fédéral. Les autres facteurs de coût des infrastructures comprennent le plafond de deux pourcent (appliqué depuis 1997-1998), la croissance de la population et l'inflation (AADNC 2013d). D'après l'évaluation récente faite par AADNC du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations, ce fonds a financé des projets d'infrastructure dans les réserves qui, en général, n'auraient pas obtenu de fonds du PIE – comme les routes et les ponts – en raison d'autres priorités plus urgentes et du budget déjà serré du PIE (AADNC 2014d)³.

D'après les visites sur place et les entrevues menées auprès d'informateurs clés, les constatations des évaluations menées entre 2010 et 2014 et celles du Conseil national de développement économique des Autochtones continuent de se vérifier en 2015 : le financement fédéral est en effet essentiel au développement et à l'entretien des infrastructures majeures dans les réserves et il en sera ainsi jusqu'à ce que toutes les collectivités des Premières Nations dans les réserves soient en mesure de développer des sources de revenus autonomes à long terme fiables et adéquates pour le financement (AADNC 2010, 13; le Conseil national de développement économique des Autochtones 2012; AADNC 2014d, 14-15, 34).

4.2 Le PIE s'inscrit dans les priorités du gouvernement du Canada et d'AADNC

Comme les investissements dans l'infrastructure contribuent à la croissance économique, à la création d'emplois et à la prospérité à long terme, le gouvernement du Canada a fait du développement et de l'amélioration des infrastructures une priorité nationale. « Le soutien fédéral annuel est passé de 571 millions de dollars en 2003-2004 à un montant estimé à 5 milliards en 2015-2016 » (ministère des Finances 2015, 175). Le gouvernement fédéral a fait des investissements importants dans les infrastructures depuis 2006 au moyen du Fonds de la

³ Le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations est un fonds d'investissement ciblé offert initialement dans le cadre d'Infrastructure Canada; son budget était de 239,4 millions de dollars entre 2007-2008 et 2013. Il avait été créé pour financer des projets d'infrastructure basés sur des propositions dans les domaines de la gestion des déchets solides, des routes et ponts locaux, de la connectivité à l'Internet, des systèmes énergétiques ainsi que de la planification et du développement des compétences. Son financement a été renouvelé en 2013. Les évaluateurs ont constaté que le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations est un complément au PIE et qu'il a permis de réaliser des gains d'efficacité en utilisant des ressources humaines du PIE qui sont déjà affectées au soutien du développement des infrastructures dans les réserves (AADNC 2014d).

taxe sur l'essence, du Fonds Chantiers Canada et des fonds de stimulation du Plan d'action économique.

Le Fonds de la taxe sur l'essence a été créé pour procurer 5 milliards de dollars sur cinq ans aux municipalités canadiennes; en 2007, il avait été reconduit et son budget annuel a été augmenté à 2 milliards de dollars. En 2011, une loi a été adoptée pour faire de ce fonds un investissement annuel permanent dans l'infrastructure. Entre 2007 et 2013, le Fonds de la taxe sur l'essence a procuré 62,5 millions de dollars en financement aux Premières Nations dans le cadre du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations et 102 millions de dollars pour l'infrastructure scolaire. Comme les affectations versées aux Premières Nations sont basées sur la population des réserves, ce financement s'élèvera à 139 millions de dollars de 2014 à 2019 (Canada. Infrastructure Canada, 2014). Les affectations versées aux collectivités des Premières Nations entre 2019 et 2024 seront établies en fonction des données du recensement de 2016.

Le Fonds Chantiers Canada a vu le jour en 2007 pour procurer un financement de 8,8 milliards de dollars pour les infrastructures jusqu'en 2014. Il a été renouvelé en 2013 et fournira 155 millions de dollars sur 10 ans pour les infrastructures dans les réserves (Canada. Gouverneur général, 2013).

En 2009, le Fonds de stimulation de l'infrastructure annoncé dans le Plan d'action économique engageait un montant supplémentaire de 7,5 milliards de dollars en financement des infrastructures, notamment 5,4 milliards de dollars pour les infrastructures provinciales, territoriales et municipales, 1,7 milliard de dollars pour les infrastructures fédérales et 510 millions de dollars pour les infrastructures des Premières Nations.

Tableau 3 : Annonce budgétaire durant la période de l'évaluation (en milliers de dollars)							
Année budgétaire	Financement	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
2009	Eau	82 500	82 500	-	-	-	165 000
	Logement	75 000	75 000	-	-	-	150 000
	Installations d'enseignement	95 000	105 000	-	-	-	200 000
2010	Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières Nations	-	137 397	137 397	-	-	274 794
2011	Réservoirs de carburant	-	-	10 000	12 000	13 000	35 000
2012	Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières Nations	-	-	-	137 397	137 397	274 794
	Installations d'enseignement	-	-	-	25 000	75 000	100 000

2013	Fonds Chantiers Canada	-	-	-	-	-	-
	Total	252 500	399 897	147 397	174 397	225 397	1 199 588

Ces fonds s'ajoutent au financement d'environ 7 milliards de dollars sur 10 ans du Programme d'immobilisations et d'entretien pour la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures dans les réserves (ministère des Finances 2013, 179).

Les engagements fédéraux au chapitre des investissements dans l'infrastructure se poursuivent depuis 2010-2011. Le gouvernement s'est engagé en 2011-2012 à verser 175 millions de dollars sur trois ans pour l'amélioration de l'infrastructure scolaire (ministère des Finances 2012). De plus, en 2014, le gouvernement a annoncé la mise sur pied d'un fonds de 500 millions de dollars sur sept ans pour l'infrastructure scolaire des Premières Nations, qui servira à la construction et à la rénovation d'écoles, à compter de 2015-2016 (ministère des Finances 2014). Le budget de 2014 prévoyait également l'affectation de fonds pour répondre à d'autres besoins essentiels des Premières Nations en matière d'infrastructure comme l'atténuation des catastrophes, l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées ainsi que la connectivité à large bande (Assemblée des Premières Nations 2014; ministère des finances 2014).

5. Constatations de l'évaluation – Rendement

Les évaluateurs ont évalué le rendement du PIE en examinant les dépenses, ainsi que les résultats immédiats et intermédiaires par rapport aux cibles qu'avait fixées le Ministère.

Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, les résultats immédiats attendus sont les mêmes pour les deux sous-programmes du PIE :

- l'infrastructure respecte les normes applicables et répond aux besoins des collectivités des Premières Nations; et
- les collectivités des Premières Nations ont la capacité d'exploiter et d'entretenir les infrastructures.

Le résultat intermédiaire attendu pour le sous-programme Installations d'enseignement était :

- les collectivités des Premières Nations disposent d'installations d'enseignement qui répondent aux normes établies.

Le résultat intermédiaire attendu pour le sous-programme Autres infrastructures communautaires était :

- les collectivités des Premières Nations disposent d'infrastructures communautaires sécuritaires (p. ex. protection contre l'incendie, électricité, routes et ponts sécuritaires, télécommunications) qui respectent les normes établies.

5.1 De 2009-2010 à 2013-2014, AADNC a consacré son budget d'environ 3,3 milliards de dollars aux installations d'enseignement, aux autres infrastructures communautaires et au fonctionnement et à l'entretien

Installations d'enseignement

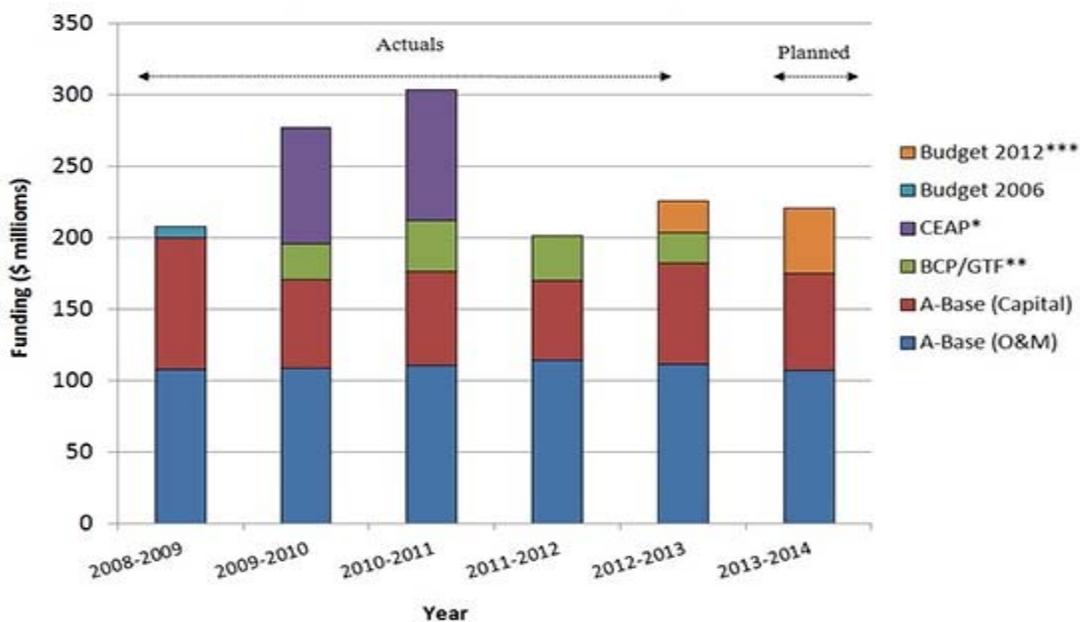
Entre 2006 et 2014, le gouvernement du Canada a investi environ 1,9 milliard de dollars dans l'infrastructure scolaire, notamment pour des nouvelles écoles, des ajouts ou des travaux de rénovation importants, d'autres projets d'écoles, l'exploitation et l'entretien des biens existants et les coûts de fonctionnement ministériels. Entre autres, un montant d'environ 850 millions de dollars a été investi dans 572 projets d'installations d'enseignement, notamment la construction de 41 nouvelles écoles et 531 projets de rénovation, d'ajout ou d'autres installations scolaires.

Avec les fonds de 173,2 millions de dollars provenant du Plan d'action économique du Canada, AADNC a construit neuf écoles et a réalisé des travaux de rénovation importants dans trois écoles. (Le financement restant de 26,8 millions de dollars a été réaffecté à des projets du Plan d'action économique concernant l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées.)

Au moyen des engagements de 102 millions de dollars de 2009-2010 à 2010-2011 du Fonds de la taxe sur l'essence du Plan Chantiers Canada, AADNC a financé la construction de cinq nouvelles écoles ainsi que deux projets de rénovation importants.

Le Plan d'action économique de 2012 prévoyait d'investir 175 millions de dollars sur trois ans pour la construction de 11 nouvelles écoles et deux projets de rénovation et d'ajout importants, une initiative fondée sur des propositions concernant des projets d'infrastructure scolaire novateurs à coûts partagés et un projet visant à examiner l'efficacité d'un partenariat public-privé pour la construction d'écoles dans quatre collectivités du nord du Manitoba.

Figure 1 : Dépenses réelles pour les installations d'enseignement, 2008-2009 à 2012-2013, et dépenses prévues pour les installations d'enseignement, 2013-2014



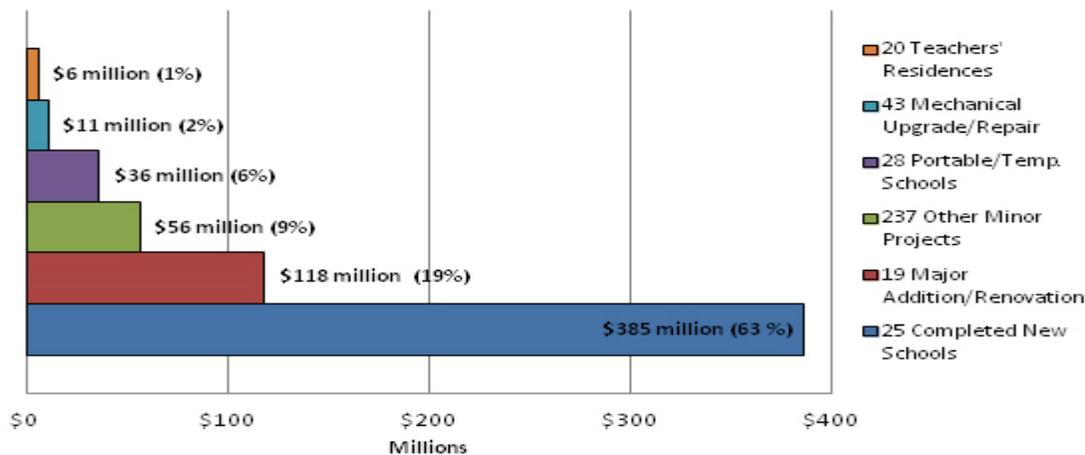
Source : Système financier intégré d'AADNC (2008-2009 à 2012-2013) et Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (2013-2014).

Traduction :

- Actuals = Dépenses réelles
- Planned = Dépenses prévues
- Funding (\$ millions) = Financement (en millions de dollars)
- Budget 2012 = Budget de 2012
- Budget 2006 = Budget de 2006
- CEAP = PAEC
- BCP/GTF = CC/FTE
- A-Base (Capital) = Services votés (Immobilisations)
- A-Base (O&M) = Services votés (F et E)
- Year = Année

Une analyse plus détaillée des dépenses consacrées aux installations d'enseignement entre 2008-2009 et 2012-2013 montre que plus de 80 % des dépenses en immobilisations ont servi à la construction de nouvelles écoles et à des rénovations ou ajouts majeurs dans 44 collectivités des Premières Nations. La dépense moyenne pour la construction d'une nouvelle école était de 15,4 millions de dollars (Figure 2).

Figure 2 : Projets d'investissement dans des installations d'enseignement (2008-2009 à 2012-2013)



Source : Rapport d'étape sur les établissements d'enseignement d'AADNC

Traduction :

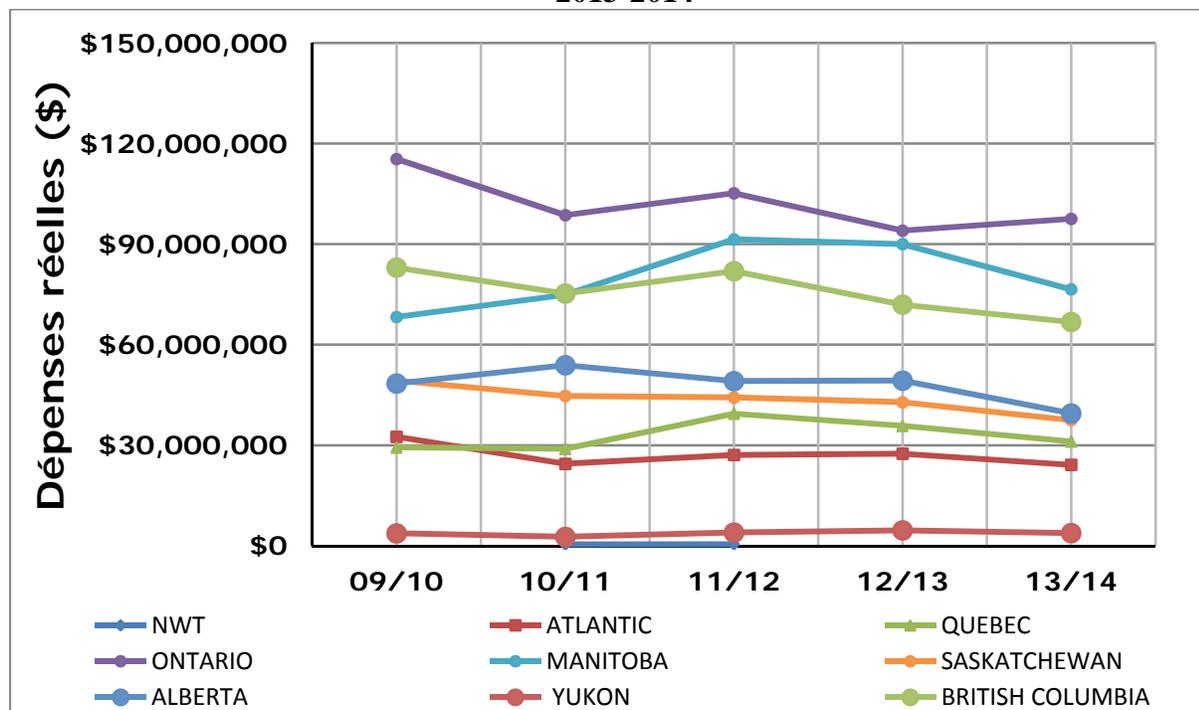
- \$ 6 million (1%) = 6 millions de \$ (1 %)
- \$ 11 million (2%) = 11 millions de \$ (2 %)
- \$ 36 million (6%) = 36 millions de \$ (6 %)
- \$ 56 million (9%) = 56 millions de \$ (9 %)
- \$ 118 million (19%) = 118 millions de \$ (19 %)
- 20 Teacher's Residences = 20 résidences d'enseignants
- 43 Mechanical Upgrade/Repair = 43 équipements techniques
- 28 Portable/Temp. Schools = 28 écoles temporaires/mobiles
- 237 Other Minor Projects = 237 autres petits projets
- 19 Major Addition/Renovation = 19 ajouts majeurs/rénovations
- 25 Completed New Schools = 25 nouvelles écoles achevées
- \$0, \$100, \$200, \$300, \$400 = 0 \$, 100 \$, 200 \$, 300 \$, 400 \$
- Millions = En millions de dollars

Autres infrastructures communautaires

Les évaluateurs ont trouvé une ventilation des dépenses ministérielles par région pour le sous-programme Autres infrastructures communautaires (Figure 3), mais exception faite de la protection contre les incendies et de la connectivité, il n'y avait aucune ventilation des dépenses ou du nombre de projets par priorité (protection contre les incendies, sécurité des écoles, systèmes énergétiques/électriques, connectivité). Les évaluateurs ont été informés que le suivi systématique des projets et des dépenses par priorité avait été mis en place deux ans auparavant,

mais il restait à analyser les données. Les montants indiqués comme dépenses dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon étaient appliqués à des projets réalisés dans le nord de la Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique.

Figure 3 : Dépenses pour les autres infrastructures communautaires, 2009-2010 à 2013-2014



Traduction :

\$150 000 000, \$120 000 000, etc. = 150 000 000 \$, 120 000 000 \$, etc.

NWT = T.-N.-O.

Ontario = Ontario

Alberta = Alberta

Atlantic = Atlantique

Manitoba = Manitoba

Yukon = Yukon

Quebec = Québec

Saskatchewan = Saskatchewan

British Columbia = Colombie-Britannique

09/10 = 2009-2010

10/11 = 2010-2011

11/12 = 2011-2012

12/13 = 2012-2013

13/14 = 2013-2014

Les évaluateurs n'ont pu effectuer la ventilation des dépenses par catégorie (grands projets d'immobilisations, petits projets d'immobilisations et fonctionnement et entretien) en raison des problèmes de qualité des données.

La connectivité était une priorité, car le gouvernement estime qu'il est impératif que les collectivités autochtones du Canada aient un accès Internet à haute vitesse fiable. Il considère que la large bande est un outil essentiel pour améliorer la santé et la sécurité, accroître le bien-être social, fournir des occasions de développement économique et favoriser la croissance des collectivités autochtones. L'accès Internet peut aider les apprenants autochtones à réaliser leur plein potentiel scolaire et à acquérir les connaissances et les compétences requises pour se tailler une place dans le marché du travail.

Le financement gouvernemental a donc été ciblé pour veiller à ce que les Autochtones soient raccordés aux réseaux d'infrastructure à large bande en milieu rural et aient un accès à la large bande comparable à celui offert dans les collectivités rurales non autochtones. Le Ministère a consacré environ 50 millions de dollars depuis 2009-2010 à des projets de connectivité visant à connecter 274 Premières Nations. Dans le cadre de ce processus, environ 150 millions de dollars ont été mobilisés auprès d'autres ministères fédéraux, des provinces et du secteur privé.

En ce qui a trait aux projets de protection contre les incendies dans les réserves, qui font partie des investissements en infrastructure du PIE, les évaluateurs ont constaté qu'un montant approximatif de 26 millions de dollars par année a été consacré aux projets de protection contre les incendies des Premières Nations (AADNC 2015a) entre 2009-2010 et 2013-2014. Ces projets comprennent la planification, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien, la réparation, la rénovation et le remplacement des casernes de pompiers, des camions de pompiers et du matériel de lutte contre les incendies (AADNC 2014e; AADNC 2015a).

5.2 Malgré les processus ministériels visant à assurer une construction efficace et la surveillance des travaux de construction, les collectivités des Premières Nations comptent encore des bâtiments dont la construction ne respecte pas les codes et normes applicables

Comme condition d'octroi du financement, AADNC exige que les Premières Nations respectent les lois et règlements fédéraux et provinciaux pour la conception, la planification, la construction et l'entretien, entre autres, des immobilisations financées par AADNC (AADNC 2014e, §1,1). Les tiers qualifiés embauchés par les Premières Nations pour fournir ces services doivent également s'y conformer. Les ententes de contribution contiennent la liste des lois, des codes et des règlements applicables, et les bureaux régionaux d'AADNC disposent d'ingénieurs professionnels et d'autres employés pouvant offrir de l'aide et des conseils techniques.

Après l'achèvement d'un projet, les Premières Nations doivent fournir des rapports d'achèvement dûment approuvés ainsi que les données de projet nécessaires pour mettre à jour le Système intégré de gestion des immobilisations du Ministère.

De plus, le Ministère encourage les Premières Nations à effectuer des évaluations des travaux à la fin des projets pour s'assurer que les codes et les exigences en matière de santé, de sécurité et d'environnement ont été respectés, pour repérer les lacunes et pour confirmer qu'elles en ont eu pour leur argent.

Les principes directeurs de cette méthode de gestion ministérielle autonome sont les suivants :

- les Premières Nations sont responsables des projets d'immobilisations et doivent rendre compte aux membres de leurs collectivités de l'achèvement de ces projets;
- les Premières Nations doivent fournir les rapports d'achèvement dûment approuvés au Ministère accompagnés de renseignements suffisamment détaillés sur le projet pour mettre à jour le SIGI; et
- les rapports d'achèvement fournis par les Premières Nations doivent comprendre l'attestation par un professionnel qualifié que les codes et normes nationaux et provinciaux ont été respectés.

Malgré ces exigences, plusieurs informateurs clés et personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont dit craindre que certaines infrastructures des Premières Nations aient été construites sans tenir compte des normes et des codes. Par exemple, le personnel d'une école qui a été agrandie a affirmé que les matériaux utilisés ne respectaient pas les normes et que certains travaux étaient inachevés. Par conséquent, les tuyaux ont éclaté et l'école a été inondée durant l'hiver. De plus, l'école a été construite sur un terrain instable, ce qui cause des fissures dans les fondations et les fenêtres. Dans une autre collectivité, l'infrastructure de bois d'une nouvelle résidence pour enseignants (c.-à-d. une maison ou des locaux fournis par l'école à un enseignant) comportait des faiblesses structurelles visibles. Dans une autre collectivité encore, la toiture du centre communautaire se détériorait sous l'effet des grands vents; l'informateur clé a indiqué que ce facteur aurait dû être pris en compte dans la conception et la construction du centre, car les grands vents sont chose courante dans la région.

Des préoccupations similaires ont été constatées dans les témoignages des collectivités des Premières Nations et des organisations qui œuvrent auprès de celles-ci, devant le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones. Par exemple, un témoin a affirmé que le processus de remboursement en fonction de l'avancement des travaux plutôt qu'en fonction de la conformité aux codes signifie que même si les biens sont mal construits, ils peuvent tout de même être financés par le PIE (Sénat 2014a).

5.3. Certaines Premières Nations n'assurent pas un entretien adéquat des infrastructures communautaires construites avec le financement d'AADNC, ce qui soulève des problèmes pour la santé et la sécurité, augmente les coûts d'assurance et réduit la durée de vie des bâtiments

L'importance d'un bon entretien et d'une bonne documentation sur les bâtiments est expliquée dans un rapport publié en 2013 par l'organisme British Columbia Housing (RDH Building Engineering Ltd. 2013). Ces renseignements de base sont utiles pour les constatations de l'évaluation se rapportant à l'entretien. Le rapport dit qu'il est nécessaire d'assurer l'entretien des bâtiments pour qu'ils se rendent au bout de leur durée de vie utile prévue. L'entretien des

bâtiments réduit les coûts à long terme, protège les biens et leur valeur, minimise les perturbations pour les occupants et diminue les risques pour les propriétaires des biens. « Un bâtiment bien conçu, bien construit et bien entretenu est censé se rendre au bout de sa durée de vie utile prévue. L'état des bâtiments se détériore au fil du temps sous l'effet de divers facteurs comme les conditions météorologiques (la lumière solaire, la pluie, le vent, la neige et la glace) et l'usure normale (l'utilisation quotidienne par les occupants). Sans entretien adéquat, les bâtiments se détériorent plus vite et leur durée de vie utile peut s'en trouver raccourcie. »

Selon le rapport, au cours du cycle de vie d'un bâtiment, les coûts d'entretien, de réparation, de renouvellement et d'exploitation correspondront à près du triple du coût de la conception et de la construction. Les coûts d'entretien, de réparation, de renouvellement et d'exploitation se divisent en quatre catégories :

- les coûts d'exploitation : les coûts d'utilisation du bâtiment, par exemple l'électricité, le gaz et les assurances;
- les coûts d'entretien et de réparation : les coûts des activités nécessaires pour maintenir le bon fonctionnement des biens, par exemple l'enlèvement des débris dans les égouts de toit, le nettoyage des fenêtres et l'inspection de l'étanchéité ainsi que les petits travaux de réparation;
- les coûts de renouvellement : les coûts de remplacement ou de remise en état des biens lorsqu'ils atteignent la fin de leur durée de vie utile, par exemple le remplacement de la toiture tous les 15 à 25 ans; et
- les coûts d'adaptation : les dépenses requises pour adapter le bâtiment à l'évolution des besoins des utilisateurs ou pour respecter de nouvelles normes et exigences imposées par les administrations publiques, par exemple la modernisation du matériel de lutte contre les incendies.

Pour faciliter l'entretien, le rapport dit également que le propriétaire devrait recevoir différents documents de référence pour le nouveau bâtiment dès qu'un projet est terminé. La documentation devrait comprendre les documents importants produits durant la conception, la construction et la mise en service du nouveau bâtiment ou durant l'exécution d'un projet de réhabilitation d'un bâtiment, par exemple :

- les plans (ces documents peuvent être nécessaires pour les inspections périodiques, les travaux de réparation et les activités de renouvellement) et les devis (les devis fournissent des renseignements sur les matériaux et les composants);
- les certificats de garantie, parce qu'il s'agit de contrats indiquant que les matériaux et/ou les travaux exécutés seront conformes à un certain niveau de performance au cours d'une période précise afin de protéger le propriétaire contre une défaillance prématurée;
- les certificats de sécurité et d'essai, parce qu'ils prouvent que les inspections nécessaires et autres travaux d'entretien associés à certains biens ont été effectués, par exemple la documentation concernant l'équipement qui doit faire l'objet d'essais périodiques

comme les ascenseurs, les ancrages de toiture, les systèmes d'extinction d'incendie, les chaudières et les dispositifs anti-siphonnement;

- la liste de tous les entrepreneurs, consultants et autres parties qui ont pris part au projet de construction ou de réhabilitation, parce qu'ils ont une connaissance directe du bâtiment; et
- les propriétaires du bâtiment et les entrepreneurs devraient consigner dans un journal les travaux d'entretien effectués comme preuve de soin et de diligence, par exemple pour les sociétés d'assurance, et pour permettre de cerner les tendances du rendement des bâtiments. Ce journal pourrait comprendre :
 - la liste des biens : les caractéristiques de base des bâtiments comme l'âge, la qualité, la fabrication et la durée de vie utile estimative,
 - une liste de l'équipement et des fournitures : l'équipement et les fournitures entreposés sur les lieux et qui sont essentiels à l'efficacité d'un programme d'entretien,
 - des tableaux, des étiquettes et des marqueurs : des vignettes d'équipement qui indiquent les dates d'inspection du matériel tel que les dispositifs de sécurité incendie et les dispositifs anti-siphonnement,
 - des guides d'entretien, des bulletins d'information et d'autres documents de référence pour aider les propriétaires à assurer l'entretien et le renouvellement des bâtiments, et
 - des ententes de service pour l'entretien : des ententes conclues avec différentes parties pour exécuter les inspections régulières, l'entretien périodique et les services de renouvellement des bâtiments ultérieurement.

Les évaluateurs ignorent si ces documents sont fournis aux Premières Nations par les équipes de construction.

Lacunes sur le plan de l'entretien

L'absence d'entretien adéquat nuit à l'intégrité structurelle des infrastructures communautaires et peut ainsi avoir des effets négatifs sur la santé et la sécurité des membres des collectivités des Premières Nations. Du côté des écoles en particulier, l'état de l'infrastructure scolaire (conception et entretien) aurait une incidence sur le bien-être et les résultats scolaires des élèves.

Selon des témoignages entendus au cours d'une audience récente du Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones, un entretien insuffisant contribue à la détérioration prématurée des infrastructures dans les réserves, ce qui avait une incidence directe sur le bien-être des membres des collectivités des Premières Nations; en général, l'entretien préventif n'était pas exécuté et, par conséquent, les bâtiments se détérioraient avant qu'il ait été possible de faire les travaux de réparation nécessaires (Sénat 2014a).

Des entrevues réalisées auprès des informateurs clés et dans le cadre des études de cas faisaient état de ce problème, et les évaluateurs eux-mêmes en avaient été témoins au cours de certaines visites effectuées pour les études de cas.

De nombreux informateurs clés étaient préoccupés par l'absence d'entretien préventif des infrastructures communautaires. Ils ont dit aux évaluateurs que les travaux d'entretien, en général, étaient entrepris seulement lorsqu'il y avait des problèmes importants. Des cas d'entretien insuffisant ont aussi été constatés par les évaluateurs au cours de certaines de leurs visites dans les collectivités; des témoins leur ont dit que les travaux d'entretien, parfois, n'étaient pas exécutés à cause des budgets serrés ou de l'absence de personnel dans les réserves ayant les compétences voulues pour effectuer l'entretien préventif et les travaux de réparation nécessaires. Certains ont dit que les travaux de construction ou d'entretien effectués par les entrepreneurs externes ne respectaient pas les normes même après que des défaillances leur aient été signalées.

Selon les informations obtenues, d'autres facteurs avaient aussi une incidence négative sur l'intégrité des bâtiments : le surpeuplement et la surutilisation (p. ex. une école comptant un trop grand nombre d'élèves et d'enseignants pour la superficie), le matériel de lutte contre les incendies qui n'était pas disponible ou qui ne fonctionnait pas et l'absence d'électricité accessible ou abordable. À ce sujet, un informateur clé a affirmé que l'école de la collectivité manquait d'électricité en moyenne 10 jours par année et cela avait des répercussions tant sur le rendement des élèves que sur l'état du bâtiment.

Le vandalisme constituait également un problème très grave qui avait des répercussions sur l'intégrité structurelle et la sécurité des infrastructures dans les réserves. Les évaluateurs eux-mêmes ont pu constater l'ampleur du problème au cours de leurs visites sur place dans plusieurs collectivités. D'après ce qui a été dit aux évaluateurs, les bâtiments mal entretenus et ceux qui n'étaient pas occupés à temps plein, par exemple, les bureaux de bande, les centres communautaires et les casernes de pompiers, étaient particulièrement vulnérables aux dommages causés par le vandalisme.

En ce qui a trait aux répercussions de l'infrastructure sur les résultats scolaires, une analyse documentaire effectuée en 2006 par le gouvernement de l'État de Victoria en Australie a recensé plusieurs études internationales indiquant que l'infrastructure scolaire contribuait (parallèlement à d'autres facteurs comme le programme d'études, la qualité de l'enseignement et la direction de l'école) aux résultats scolaires et au bien-être des élèves et du personnel, après exclusion du contexte socioéconomique.

Les aspects de l'infrastructure scolaire étaient « la qualité des installations, la conception globale et les implications du point de vue du temps consacré à l'enseignement et à l'apprentissage » (Australie 2006, 3). L'analyse citait plusieurs études à l'appui de l'incidence de l'infrastructure sur les résultats scolaires, par exemple, une étude britannique dont les auteurs avaient examiné plus de 900 écoles et constaté une « corrélation statistiquement significative... entre les investissements dans les immobilisations et l'apprentissage des élèves » (Australie 2006, 3). Les différents facteurs qui amélioraient le rendement des élèves comprenaient la circulation de l'air ou ventilation, le confort thermique, l'éclairage, la lumière

du jour et l'acoustique. Par exemple, une étude portant sur plus de 2 000 salles de classe a permis de constater que les élèves qui étudiaient dans des classes bénéficiant davantage de la lumière du jour réussissaient beaucoup mieux que leurs collègues qui étudiaient dans des classes où la lumière du jour était moins présente (Australie 2006, 3-4).

Protection contre les incendies

AADNC ne recueille pas de données sur les pertes imputables aux incendies, mais des rapports indiquent que ces pertes dans les collectivités des Premières Nations (décès, blessures et destruction de biens) dépassent largement celles enregistrées dans les collectivités hors réserve (Sénat, 2014a). Selon un rapport publié en 2007 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'incidence des incendies est 2,4 fois plus élevée dans les collectivités des Premières Nations, par personne, que dans le reste du Canada, le taux de décès est 10,4 fois plus élevé, le taux de blessures par le feu est 2,5 fois plus élevé et les dommages causés par le feu (par unité) sont 2,1 fois plus élevés (Société canadienne d'hypothèques et de logement 2007, 3).

D'après un article plus récent intitulé « Enforce Building Code On-Reserves », paru dans le *Globe and Mail*, cinq pourcent de tous les incendies au Manitoba se déclarent dans les collectivités des Premières Nations et représentent la moitié des victimes décédées dans les réserves des Premières Nations du Manitoba (The Canadian Press 2014).

AADNC verse environ 26 millions de dollars par année aux Premières Nations pour le financement des services de protection contre les incendies (notamment pour le matériel et l'infrastructure) et exige que chaque Première Nation se dote d'un plan communautaire de protection contre les incendies. Le Ministère verse également 226 000 \$ par année à l'Association des pompiers autochtones du Canada pour la réalisation d'activités de sensibilisation à la prévention contre les incendies (AADNC 2014e, §2.3 et §5; AADNC 2015a.).

Les évaluateurs ont constaté que de nombreuses collectivités n'ont pas de plan de protection contre les incendies et que l'entretien du matériel de lutte contre les incendies laisse parfois à désirer.

En 2012, un rapport de Radio-Canada concernant une analyse réalisée conjointement par le Bureau du commissaire aux incendies du Manitoba et l'Assemblée des chefs du Manitoba disait que 93 % des 61 Premières Nations du Manitoba n'avaient pas de plan de protection contre les incendies, près du tiers n'avaient pas de voiture de pompiers, 39 % n'avaient pas de caserne de pompiers et seulement 15 % avaient suffisamment de tuyaux pour lutter contre un incendie (Puxley 2014).

En 2011, les rapports du décès tragique d'un nourrisson dans l'incendie d'une maison des Premières Nations au Manitoba indiquaient que la voiture de pompiers de la collectivité était brisée, que les clés de la voiture de pompiers avaient été égarées et qu'il n'y avait aucun tuyau d'incendie (Puxley 2014).

Les évaluateurs ont également constaté des faiblesses dans les infrastructures de protection contre les incendies dans les collectivités des Premières Nations qu'ils ont visitées. Dans l'une

d'entre elles, le seul bâtiment doté de matériel de protection contre les incendies était celui de la garderie. Dans les autres bâtiments, il n'y avait ni détecteur de fumée ni extincteur ni pancarte de consignes en cas d'incendie. Dans une autre collectivité, l'avertisseur d'incendie de l'école était défectueux depuis plus d'un an et il n'y avait pas de système de gicleurs; la collectivité comptait donc sur les patrouilleurs scolaires bénévoles quand il y avait des élèves dans le bâtiment.

Assurances

Selon un autre témoin, l'absence de codes du bâtiment, de codes de prévention des incendies et d'inspections formelles dans les collectivités des Premières Nations a une incidence sur la disposition des sociétés d'assurances à assurer ces structures et leur contenu. L'absence de lois exigeant que les travaux de construction réalisés dans les réserves respectent les codes pertinents ainsi que l'absence de code national du bâtiment pour les réserves des Premières Nations ont également des répercussions sur les tarifs d'assurance pratiqués dans les collectivités.

Le Comité sénatorial permanent a appris qu'un Service d'inspection des assureurs incendie inspecte chaque année tous les aspects des services d'incendie des municipalités, y compris dans les collectivités des Premières Nations. Les services d'incendie de chaque collectivité obtiennent une note de 1 à 10 dont les sociétés d'assurances tiennent compte quand elles établissent les tarifs (Sénat 2015). Cette situation a également été évoquée pour expliquer les tarifs d'assurance plus élevés.

5.4 Le Ministère n'a pu atteindre les objectifs de rendement qu'il avait fixés pour les deux sous-programmes

Dans son Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014, AADNC rendait compte de son rendement par rapport aux indicateurs établis pour les sous-programmes Installations d'enseignement et Autres infrastructures communautaires.

Dans le cas du sous-programme Installations d'enseignement, le résultat attendu était *Les collectivités des Premières Nations disposent d'installations d'enseignement qui satisfont aux normes établies*. L'indicateur de rendement était le pourcentage d'écoles des Premières Nations dont la cote d'évaluation de l'état est supérieure à « satisfaisante » d'après les données sur l'état physique et structurel consignées dans le Système de rapports sur la condition des biens. La cible fixée pour le 31 mars 2014 correspondait à 70 %.

Le Rapport ministériel sur le rendement indiquait que 63 % des installations d'enseignement satisfaisaient aux normes établies en mars 2014; par conséquent, le rendement était inférieur de sept pourcent à la cible. D'après les données plus récentes mises à la disposition des évaluateurs, le pourcentage correspondait encore à 63 % en avril 2015.

Les responsables du programme expliquent que les données actuelles consignées dans le Système intégré de gestion des immobilisations ne font pas de distinction entre les écoles et les autres types d'installations d'enseignement (c.-à-d. le bâtiment scolaire principal par rapport à une remise). Ils ne sont donc pas en mesure d'indiquer le nombre exact d'écoles ou de relier toutes les écoles au nombre de biens correspondant. Cette incapacité empêche le programme d'utiliser les tendances pour réviser la cible. La cible de base et celle pour 2015 avaient été fixées à 70 % en 2011 quand les problèmes d'intégrité des données n'étaient pas connus. Le Ministère prend des mesures pour remédier au problème des données concernant les écoles.

Pour le sous-programme Autres infrastructures communautaires, le résultat attendu était *Les collectivités des Premières Nations ont une infrastructure de base (protection incendie, électricité, sécurité des routes et des ponts et télécommunications, etc.) qui protège leur santé et leur sécurité et leur permet de participer à l'économie* et comportait trois cibles. La cible fixée pour les routes était de maintenir 45 % des routes dans un état qui était supérieur à « acceptable » d'ici mars 2014. La cible pour les ponts était identique à celle de l'année précédente, c'est-à-dire maintenir 65 % des ponts dans un état supérieur à « acceptable ». En ce qui a trait à la connectivité, la cible fixée correspondait à 60 % des collectivités des Premières Nations qui ont accès à une connectivité à large bande d'ici le 31 mars 2014.

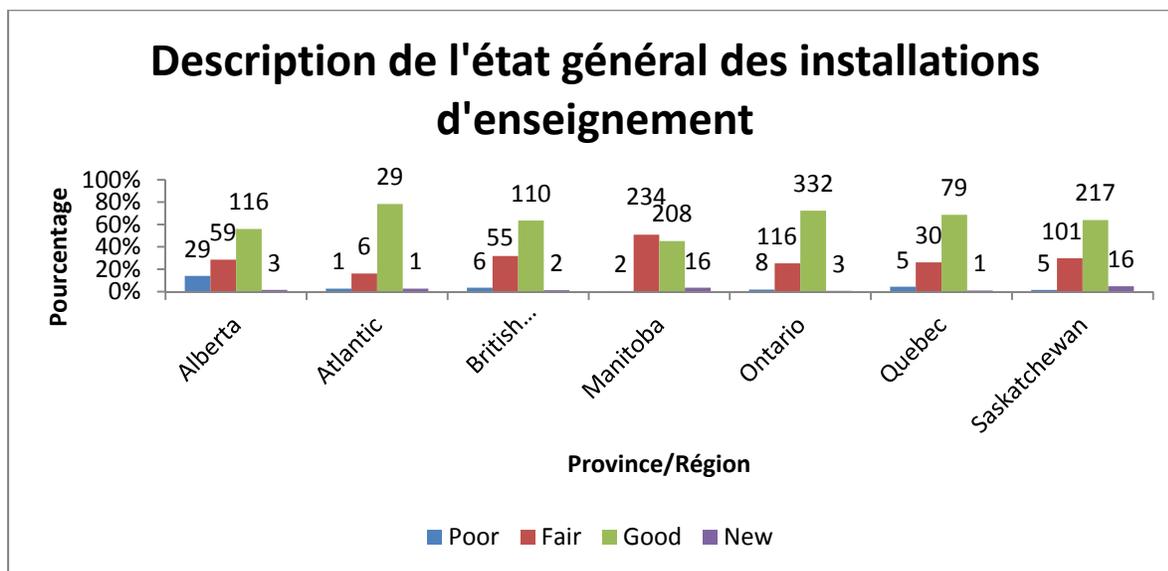
AADNC a indiqué dans un rapport que le pourcentage de routes et de ponts ayant une cote d'état supérieure à « acceptable » était respectivement de 42 % et de 54 % (AADNC 2014a). Les données plus récentes mises à la disposition des évaluateurs indiquent que les pourcentages ont augmenté depuis à 47 % et 59 % respectivement.

Des progrès notables ont été réalisés dans le domaine de la connectivité alors que le Ministère a dépassé la cible fixée puisque 80 % des collectivités des Premières Nations avaient une connexion à large bande à l'Internet (AADNC 2014a). Le succès du développement de l'infrastructure de connectivité dans les réserves est en grande partie attribuable au financement supplémentaire provenant du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations.

Les figures 4 et 5 présentent un résumé des évaluations de l'état des installations d'enseignement et des autres infrastructures communautaires selon le SRCB. En ce qui a trait à l'état général des installations d'enseignement, la figure 4 montre que toutes les régions sauf le Manitoba ont déclaré avoir un plus grand pourcentage d'installations jugées en bon état. Du point de vue national, 1 091 installations d'enseignement étaient en « bon » état, 601 étaient dans un état « passable », 56 étaient dans un état « médiocre » et 42 avaient une cote « nouveau »⁴.

⁴ Compte tenu de l'âge de certains biens classés dans la catégorie « nouveau », certains sont considérés comme étant en « aussi bon état qu'un bien nouveau » plutôt que simplement comme une nouvelle construction.

Figure 4 : État général des installations d'enseignement en avril 2015



Traduction :

100%, 80%, 60%, etc. = 100 %, 80 %, 60 %, etc.

Atlantic = Atlantique

British... = Colombie-Britannique

Quebec = Québec

Poor = Médiocre

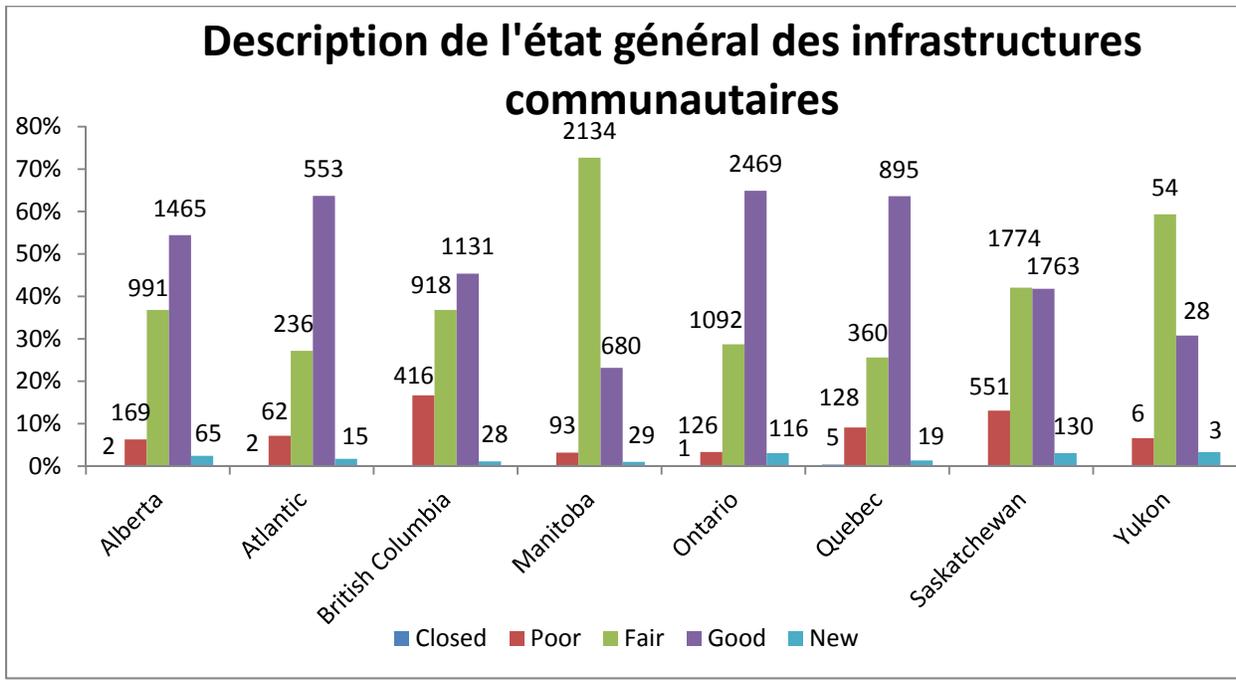
Fair = Passable

Good = Bon

New = Nouveau

En ce qui a trait aux Autres infrastructures communautaires, la figure 5 indique que toutes les régions sauf le Manitoba, la Saskatchewan et le Yukon ont déclaré avoir un plus grand nombre d'installations jugées en bon état. Au niveau national, 8 984 autres infrastructures communautaires étaient en « bon » état, 7 559 étaient dans un état « passable », 1 551 étaient dans un état « médiocre » et 405 ont reçu la cote « nouveau ».

Figure 5 : État général des Autres infrastructures communautaires en avril 2015



Traduction :

100%, 80%, 60%, etc. = 100 %, 80 %, 60 %, etc.

Atlantic = Atlantique

British... = Colombie-Britannique

Quebec = Québec

Poor = Médiocre

Fair = Passable

Good = Bon

New = Nouveau

80%, 70%, 60%, etc. = 80 %, 70 %, 60 %, etc.

Atlantic = Atlantique

British... = Colombie-Britannique

Quebec = Québec

Closed = Fermé

Poor = Médiocre

Fair = Passable

Good = Bon

New = Nouveau

1465, 1131, 2134, 1092, 2469, 1774, 1763 = 1 465, 1 131, 2 134, 1 092, 2 469, 1 774, 1 763

6. Constatations de l'évaluation – Conception et prestation

6.1 Le processus de planification et d'établissement des priorités d'AADNC pour les investissements dans les installations d'enseignement concorde avec les processus provinciaux et municipaux dans l'ensemble du Canada

Les évaluateurs ont constaté que le processus adopté par AADNC pour choisir les projets d'immobilisations dans le domaine de l'éducation concorde avec les processus qui existent dans les autres administrations canadiennes; en fait, dans certains cas, le processus d'AADNC est plus élaboré et plus transparent.

Dans l'ensemble du Canada, les conseils scolaires ou les municipalités indiquent les projets d'immobilisations concernant les installations scolaires dans des plans d'immobilisations annuels qui portent habituellement sur une période de trois à cinq ans. Ces plans, qui remplissent la même fonction que les Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations élaborés par les collectivités des Premières Nations, sont soumis aux ministères provinciaux de l'Éducation qui évaluent ensuite et choisissent les projets d'immobilisations qui pourraient obtenir du financement d'après l'examen des plans d'immobilisations soumis.

Le processus qui consiste à décider des projets qui seront financés au niveau des conseils scolaires et de la province a évolué dans de nombreuses administrations. De plus en plus, les conseils scolaires et les ministères provinciaux de l'Éducation élaborent des systèmes de classement des priorités pour accroître l'équité et la transparence du processus. Ces systèmes s'apparentent au Système de classement des priorités pour les écoles utilisé par AADNC. Les systèmes de classement adoptés par les conseils scolaires comprennent des catégories de priorités semblables, telles que la santé et la sécurité, l'effectif actuel et prévu, l'état des installations et la capacité en matière de prestation de programme.

Certaines administrations choisissaient les projets en fonction des besoins et en fonction de priorités qui changeaient fréquemment. Leurs représentants ont affirmé que cette façon de faire avait créé des problèmes de perception quant à la cohérence et à l'équité du choix des projets, ce qui avait mené à l'élaboration des systèmes de classement des priorités.

Un élément clé du processus de planification et d'établissement des priorités dans chaque administration pour les projets d'immobilisations dans le domaine de l'éducation est la collecte de renseignements sur l'état actuel des installations d'enseignement. Dans la plupart des administrations, il existe un processus d'inspection des installations identique à celui du SRCB d'AADNC. Une administration qui avait instauré récemment un processus d'inspection a connu des problèmes semblables à ceux du SRCB, par exemple, l'absence de comparabilité entre les écoles ou les régions, l'absence de détails dans les données recueillies et, dans certains cas, l'absence de contrôle de la qualité parce que les inspections sont déléguées à du personnel subalterne des firmes d'experts-conseils.

Les évaluateurs ont constaté que certaines provinces et certains conseils scolaires s'en remettaient au personnel de l'entretien pour repérer les problèmes d'entretien, plutôt qu'à un processus d'inspection.

6.2. Les processus de collecte des données des inspections du Système de rapports sur la condition des biens du Ministère comportent des faiblesses

Les évaluateurs ont constaté des faiblesses dans l'information consignée dans la base de données du SIGI et dans le système de classement des évaluations de l'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations. L'infrastructure est évaluée sur une échelle de cinq points (médiocre, passable, bon, nouveau et fermé); toutefois, les évaluateurs ont constaté que les catégories n'étaient pas correctement définies. De plus, des informateurs clés ont affirmé que les évaluateurs et les inspecteurs du SRCB n'avaient parfois pas les qualifications nécessaires pour effectuer une évaluation approfondie des biens.

Comme le système de classement n'est pas correctement défini et que les évaluations sont parfois effectuées par des inspecteurs non qualifiés, les évaluateurs ont constaté des incohérences dans les cotes attribuées aux biens dans une région par rapport à celles attribuées dans d'autres régions.

Le processus des inspections du SRCB et sa mise en œuvre posent des problèmes importants au Ministère au moment de déterminer les besoins en infrastructure les plus urgents des Premières Nations. Il en résulte également des données biaisées, qui nuisent à la présentation de rapports clairs et cohérents sur l'état des infrastructures dans les collectivités au fil du temps.

Le système est plus efficace en Alberta où le Groupe consultatif sur les services techniques collabore avec les Premières Nations aux inspections du SRCB. Il s'agit d'un groupe composé de technologues en génie certifiés et d'un ingénieur qui parcourent la province pour effectuer des inspections et fournir un soutien et de la formation technique aux Premières Nations dans des domaines tels que le logement, les travaux publics, les installations communautaires, la protection contre les incendies et la gestion de l'environnement. Le Groupe consultatif sur les services techniques a instauré récemment des inspections annuelles des installations scolaires (Sénat 2014a).

6.3 AADNC n'a pas les outils nécessaires pour s'assurer que le financement versé aux Premières Nations pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures dans les réserves sert aux fins prévues

Les employés des bureaux régionaux apportent une aide pour la planification des infrastructures dans les réserves et pour la passation de marchés connexes tandis qu'un protocole exige que les Premières Nations présentent des plans décrivant les moyens qu'elles prendront pour fournir des services de sécurité incendie et d'autres services dans leurs collectivités. Une fois que les biens construits et devenus la propriété des Premières Nations, les employés régionaux n'ont pas les outils nécessaires pour s'assurer qu'ils sont entretenus de façon adéquate et que les fonds versés pour le fonctionnement et l'entretien servent aux fins prévues.

Un audit interne récent a permis de constater que les Premières Nations ne corrigeaient pas toutes les lacunes classées comme problèmes de santé et de sécurité (AADNC 2013b). Les auditeurs ont également constaté que les bureaux régionaux n'ont pas de moyens systémiques pour déterminer si les lacunes ont été corrigées et qu'ils s'en remettent plutôt aux rapports des Premières Nations ou aux prochaines inspections du SRCB, trois ans plus tard.

Les auditeurs ont constaté l'absence d'un suivi véritable quand des lacunes graves repérées au cours des inspections du SRCB ne sont pas corrigées rapidement.

Un audit interne effectué en 2011 avait donné lieu à des constatations semblables et avait conclu que le Ministère n'avait pas les outils nécessaires pour s'assurer que le financement du fonctionnement et de l'entretien versé dans le cadre du PIE servait aux fins prévues. Par exemple, les Premières Nations qui ont des ententes de financement quinquennales Canada-Premières Nations ont l'autorisation et la possibilité de réaffecter les fonds entre plusieurs priorités du programme si elles le jugent nécessaire (AADNC 2011).

AADNC utilise les rapports d'inspection du SRCB pour savoir si les lacunes ont été corrigées, mais ces inspections ne sont pas effectuées tous les ans. Si les bâtiments sont mal entretenus, les investissements du Ministère et des Premières Nations ne sont pas protégés et la durée des biens peut s'en trouver raccourcie.

6.4 Un programme de développement des capacités à l'intention des opérateurs des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées des collectivités des Premières Nations offre un modèle encourageant pour le sous-programme Installations d'enseignement

En raison des nombreuses références aux lacunes en matière de capacité d'entretien des infrastructures, les évaluateurs ont cherché de l'information sur un programme de développement des capacités que le Ministère a mis en œuvre à l'intention des opérateurs des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées des Premières Nations.

Depuis 1995, dans le cadre du sous-programme Eau et eaux usées du PIE, le Ministère finance un Programme de formation itinérante qui offre de la formation individuelle de qualité et du mentorat aux opérateurs des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées des Premières Nations.

Dans le cadre du Programme de formation itinérante, quelque 70 formateurs se rendent dans les collectivités des Premières Nations pour fournir aux opérateurs le soutien pratique dont ils ont besoin pour assurer l'approvisionnement en eau potable de leurs collectivités. Les formateurs sont appuyés par un service de soutien que les opérateurs des Premières Nations peuvent utiliser pour obtenir des conseils jour et nuit, en tout temps.

Les formateurs du Programme de formation itinérante offrent de la formation et du soutien aux opérateurs dans toutes les tâches liées à la gestion des systèmes de traitement de l'eau, entre autres, les réparations, l'entretien régulier, la collecte et l'analyse d'échantillons, la tenue de registres, l'établissement de budgets, l'élaboration de plans de formation et la production de rapports à l'intention de l'administrateur pertinent de la Première Nation.

Au moyen de ces activités, les formateurs aident les opérateurs des Premières Nations à acquérir les compétences nécessaires pour accroître leur expérience en cours d'emploi, à déterminer eux-mêmes les travaux de réparation et d'entretien réguliers nécessaires pour leur réseau et veiller à ce que ces travaux soient effectués, assurant ainsi la fiabilité du service et la durée de vie utile optimale des biens de la collectivité.

Le Programme de formation itinérante pour les systèmes de traitement des eaux usées s'est révélé efficace au point que le concept a été élargi aux écoles des Premières Nations au Manitoba. Dans cette province, dans le cadre du sous-programme du PIE, un programme de formation sur l'entretien des écoles a été mis en place pour développer la capacité du personnel d'entretien des écoles à exploiter les installations et à remédier aux problèmes qui peuvent surgir. L'adoption d'une approche préventive est encouragée au moyen de l'utilisation des plans de gestion de l'entretien. Le programme offre maintenant des services à 52 écoles dans 44 collectivités des Premières Nations du Manitoba. L'effectif du programme se compose d'un gestionnaire, d'un formateur technicien et d'une personne qui assure le soutien administratif et logistique.

7. Constatations – Efficience et économie

7.1 Pour réduire les coûts des infrastructures communautaires, le Ministère étudie avec les Premières Nations de nouvelles possibilités de réaliser des économies et de mobiliser des fonds

Dans le Budget de 2010, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il examinerait, en collaboration avec les Premières Nations, son approche pour financer les infrastructures et améliorer la gestion du cycle de vie des immobilisations des Premières Nations.

Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont l'une des solutions envisagées le plus souvent de nos jours comme autre mode de financement des projets d'infrastructures publiques à long terme. Les PPP « engagent l'expertise et l'innovation du secteur privé et la discipline et les incitatifs des marchés financiers » et font en sorte que le gouvernement et les contribuables n'ont pas à assumer les investissements nécessaires dès le départ (site Web du gouvernement sur les PPP). La majeure partie des risques associés aux projets d'infrastructures à long terme à coût élevé sont assumés par le secteur privé en échange d'un rendement ultérieur du capital investi, par exemple des contrats d'entretien pendant la durée de vie du bâtiment.

Au Canada, certains grands projets d'infrastructures ont bénéficié du financement de PPP, notamment l'aéroport d'Iqaluit, le palais de justice de Thunder Bay de 247 millions de dollars, la Ligne de la Confédération à Ottawa et l'autoroute Anthony Henday à Edmonton. L'Alberta a aussi connu du succès en recourant aux PPP pour la construction d'écoles : l'Alberta Schools Alternative Procurement Project a permis la conception, la construction, le financement et l'entretien de 18 nouvelles écoles à Calgary et à Edmonton deux ans plus tôt grâce au modèle des PPP. D'après le gouvernement albertain, cette initiative coûte 13 % de moins qu'une approche traditionnelle sur 32 ans; il s'agit d'une économie de 97 millions de dollars en dollars d'aujourd'hui.

Conscient de l'importance des PPP pour financer le renouvellement des infrastructures publiques en décrépidité, le gouvernement a créé la société d'État PPP Canada en 2009 pour favoriser la croissance des contrats de PPP au Canada. En 2011, AADNC s'est associé à PPP pour commander une étude nationale, réalisée par KPMG, sur la possibilité de financer des projets de construction d'écoles des Premières Nations au moyen de PPP. KPMG a constaté qu'il y a de l'intérêt pour le modèle de PPP et qu'il pourrait être possible de réaliser des gains d'efficience si les bonnes conditions sont réunies.

En novembre 2014, le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones a amorcé une étude du financement des infrastructures et du logement dans les réserves; le financement des PPP est un thème qui est revenu fréquemment. Plusieurs témoins ont dit au Comité sénatorial permanent que si les PPP étaient utilisés pour les infrastructures des Premières Nations, il faudrait adapter les PPP à ce contexte (Sénat 2014, 4 mars). Il reste toutefois à définir la forme de ces PPP.

De nombreuses Premières Nations pourraient avoir de la difficulté à satisfaire à plusieurs éléments clés des projets de PPP, comme l'envergure et le risque. Il se pourrait que le financement de projets de PPP ne soit possible que pour les quelques collectivités des Premières Nations qui sont en mesure de regrouper des projets pour réaliser les économies d'échelle nécessaires (c.-à-d. les collectivités situées à proximité d'autres collectivités des Premières Nations ayant des besoins semblables en matière d'infrastructures et qui sont prêtes à s'associer à des projets), ou qui ont des revenus autonomes substantiels ou qui offrent des possibilités importantes de développement économique afin d'attirer des investisseurs privés prêts à s'associer à une entreprise à risque élevé et à long terme.

Regroupement de projets

Le Plan d'action économique de 2012 accordait à AADNC 50 millions de dollars pour la création de partenariats avec les Premières Nations et le secteur privé pour « regrouper » les projets d'approvisionnement et de construction de plusieurs infrastructures scolaires dans le nord du Manitoba et de l'Ontario. De plus, le Ministère a affecté une somme de 25 millions de dollars des fonds du Plan d'action économique de 2012 pour créer l'Enveloppe pour l'innovation. Il s'agissait d'un programme basé sur des propositions qui visait à récompenser les Premières Nations qui ont adopté des approches novatrices et des mécanismes de rentabilisation pour mobiliser des fonds afin de mener à bien des projets de construction d'écoles.

Jusqu'à maintenant, AADNC a investi environ 17,5 millions de dollars des fonds du Plan d'action économique de 2012 et permis ainsi de mobiliser une somme supplémentaire de 26 millions de dollars en contributions des Premières Nations et du secteur privé. Une autre somme de 8,9 millions de dollars est actuellement engagée dans le Plan d'action économique de 2012 pour mobiliser 11 millions de dollars en contributions des Premières Nations pour la réalisation d'un projet d'école pour la Première Nation des Siksika.

AADNC a depuis étudié d'autres approches que le modèle PPP pour optimiser les ressources, notamment le regroupement de projets inspiré d'un modèle adopté par le gouvernement de l'Alberta. Dans le cadre de l'Alberta Schools Alternative Procurement Program, le gouvernement albertain a utilisé des PPP et des projets de conception-construction regroupés pour réaliser un nombre sans précédent de projets d'écoles à des coûts largement inférieurs à ceux des projets d'approvisionnement antérieurs.

À l'aide d'une approche similaire, AADNC regroupe quatre projets d'écoles au Manitoba pour déterminer les économies qu'il serait possible de réaliser. Il espère ainsi favoriser une plus grande concurrence et attirer davantage d'experts-conseils chevronnés et d'entreprises de construction avec la perspective de réaliser des économies d'échelle globales (d'après les modèles de l'industrie, le regroupement de certaines fonctions de gestion de base des projets, telles que l'approvisionnement, peut permettre d'optimiser les ressources et de réaliser plus rapidement les projets d'écoles).

En septembre 2014, AADNC a signé un protocole d'entente avec les quatre collectivités participantes, témoignant ainsi de son engagement à aller de l'avant pour la construction et la rénovation d'installations d'apprentissage adéquates.

Autres initiatives

Le *Plan d'action économique de 2012* encourageait le Ministère à trouver des approches plus économiques et offrant une meilleure optimisation des ressources pour la construction, la rénovation et l'entretien des installations d'enseignement. Ces approches comprennent des études de faisabilité plus rigoureuses, l'application des pratiques exemplaires de l'industrie, la communication d'instructions standard aux architectes, l'établissement de paramètres précis quant aux modifications permises des plans de base et aux mises à niveau aux normes de conception, le plafonnement des coûts des projets, l'établissement à 40 ans de la durée de vie minimale prévue des biens (la norme pour les écoles hors réserve) et le recours aux appels d'offres.

Une initiative qui fait actuellement l'objet d'une étude implique l'Administration financière des Premières Nations et d'autres institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières Nations* et vise à offrir aux gouvernements autochtones l'accès à du financement à faible coût (Conseil national de développement économique des Autochtones 2012; Sénat 2014a). Calqué sur la structure qui existe dans de nombreuses municipalités, le processus d'emprunt comporte l'attestation de la capacité de payer de la collectivité et la vente d'obligations à des investisseurs commerciaux.

Au départ, la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières Nations* (renommée *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*), adoptée en 2006, visait à réduire les obstacles qui empêchent les Premières Nations d'accéder à des capitaux en leur fournissant des outils pour percevoir des impôts fonciers et renforcer ainsi leur capacité d'emprunter des fonds (Conseil de gestion financière des Premières Nations 2014). Des modifications de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* ont été proposées récemment (le projet de loi C-59) à la suite de la consultation des trois institutions créées par la Loi, c'est-à-dire la Commission de la fiscalité des Premières Nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières Nations, ainsi qu'auprès des Premières Nations qui ont adhéré à la Loi et celles intéressées à y adhérer. Ces modifications promettent de créer un « climat plus propice aux investissements » et de permettre aux Premières Nations d'utiliser comme garantie d'emprunt de nombreux autres revenus autonomes et les transferts de l'État (Commission de la fiscalité des Premières Nations 2015).

AADNC, l'Administration financière des Premières Nations, la Banque Royale et la Banque Nationale étudient un cadre visant à utiliser le financement d'AADNC et des Premières Nations participantes pour accéder à du financement d'infrastructure par emprunt par l'intermédiaire de l'Administration financière des Premières Nations. Si elle est réalisable, cette initiative permettra de démarrer dès maintenant un plus grand nombre de projets en dollars d'aujourd'hui, fournira aux Premières Nations qui ne sont pas pleinement admissibles comme emprunteurs de l'Administration financière des Premières Nations l'accès à des prêts à faible coût et renforcera la capacité des Premières Nations à entretenir leurs infrastructures d'après un plan de cycle de vie.

Un autre exemple d'initiative en cours pour maximiser les rares fonds fédéraux implique la Maw-lukutimk Mawoluhkatuwok Capital Finance Authority. La *Capital Finance Authority* compte onze Premières Nations commanditaires et l'ACC Ulanooweg Development Group comme commandité. La *Capital Finance Authority* veut établir un fonds d'investissement durable de 50 à 100 millions de dollars en formant des partenariats avec des grands investisseurs ou des philanthropes pour financer les besoins en infrastructure et en développement économique des Premières Nations de l'Atlantique ayant la capacité d'assumer des emprunts à long terme.

La *Capital Finance Authority* a conçu un outil de renforcement des capacités financières, le Rapport communautaire, qui permet aux Premières Nations de déterminer leur capacité d'emprunt et d'approfondir leurs connaissances financières. La *Capital Finance Authority* a reçu l'aide du gouvernement du Canada pour mettre en place un mécanisme d'atténuation du risque qui lui permettra d'attirer des investissements à des taux d'intérêt suffisamment bas pour plaire aux emprunteurs. AADNC a fourni un soutien à la *Capital Finance Authority* pour définir les modalités de participation des investisseurs sociaux et examiner les considérations d'ordre juridique pour assurer la compatibilité des structures d'investissement avec les contraintes des sources de financement social.

L'Enveloppe pour l'innovation est une autre initiative menée par AADNC dans le but de continuer à appliquer les normes et pratiques exemplaires de l'industrie afin de renforcer l'optimisation des ressources. L'Enveloppe pour l'innovation basée sur des propositions a été créée en 2012-2013 à l'intention des collectivités des Premières Nations disposées à construire des infrastructures scolaires d'une manière permettant de réaliser des économies, d'accroître l'efficacité ou de contribuer à la réforme de l'éducation. Le partage des coûts et les nouveaux modèles de financement des projets d'approvisionnement et de construction en sont des exemples. Jusqu'à maintenant, le Ministère a investi environ 17,5 millions de dollars pour mobiliser 26 millions de dollars en contributions des Premières Nations et du secteur privé.

Revenus autonomes

Les revenus autonomes constituent une source de plus en plus importante de revenus pour les collectivités des Premières Nations qui tirent des revenus des redevances, des entreprises, de la location à bail de terres, d'impôts sur le revenu, de taxes à la consommation, de taxes pour la fourniture de services locaux ainsi que d'honoraires et de frais de service.

D'après un rapport de l'Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique publié en 2011, les revenus autonomes des Premières Nations dépassaient 4 milliards de dollars en 2011 selon une estimation prudente de l'Administration financière des Premières Nations (Wilson-Raybould et Raybould 2011).

Comme les Premières Nations développent des revenus autonomes et les adaptent, les fonds pourraient servir de complément au financement versé par AADNC pour la construction, la rénovation et l'entretien des infrastructures communautaires des Premières Nations et permettre aux gouvernements des Premières Nations de répondre aux pressions exercées par leurs propres membres en fournissant des programmes et des services d'un niveau comparable à ceux offerts dans les collectivités hors réserve.

Toutefois, les réserves qui tirent des revenus autonomes des projets de développement économique, des entreprises, des redevances ou de l'imposition sont encore peu nombreuses, et celles qui touchent des revenus autonomes les investissent en général dans des entreprises commerciales plutôt que dans les infrastructures communautaires. Assumer les coûts des infrastructures publiques telles que les écoles, les centres communautaires, les garderies, etc. est habituellement considéré comme une responsabilité du gouvernement fédéral.

8. Conclusions et recommandations

8.1 Conclusions

Le gouvernement du Canada et AADNC ont fait des investissements importants pour répondre aux besoins des Premières Nations en matière d'installations d'enseignement et d'autres infrastructures communautaires durant la période visée par l'examen.

En plus du budget du PIE destiné à ces sous-programmes, le gouvernement a fourni du financement ciblé provenant du Plan d'action économique, du Fonds de la taxe sur l'essence et du Fonds Chantiers Canada. Les Premières Nations ont ainsi pu construire ou rénover des écoles et d'autres infrastructures dans de nombreuses collectivités, essentielles au bien-être de celles-ci.

Le déficit d'infrastructure demeure certes grand (c'est d'ailleurs le cas dans toutes les municipalités), mais les lacunes concernant les infrastructures les plus importantes, en particulier dans le domaine de l'éducation, ont été en partie comblées dans les réserves. De plus, AADNC, en collaboration avec les Premières Nations, étudie des façons de réaliser les projets de construction de façon plus économique et de maximiser les rares fonds fédéraux grâce à l'effet de levier.

Cela dit, il y a encore des défis à relever et AADNC n'a pas obtenu les résultats escomptés des deux sous-programmes. Les infrastructures se détériorent plus rapidement dans les collectivités des Premières Nations que dans les collectivités voisines hors réserve. Si le Ministère et les Premières Nations veulent vraiment répondre aux besoins en infrastructure des collectivités des Premières Nations, ils doivent accorder une plus grande attention à deux aspects importants : tout d'abord, les codes et les normes du bâtiment, puis l'entretien.

Les projets d'immobilisations, grands et petits, doivent respecter les normes et les codes fédéraux et provinciaux du bâtiment pour faire en sorte que les Premières Nations et le gouvernement fédéral optimisent leurs investissements dans les immobilisations. Les données recueillies dans le cadre de l'évaluation indiquent que les projets de construction ne respectent pas toujours ces normes. Il se pourrait donc que les bâtiments n'atteignent pas leur durée de vie utile prévue.

Les lacunes et les faiblesses de l'entretien raccourcissent également la durée de vie des infrastructures. Par exemple, les évaluateurs ont constaté la présence de fils dénudés, de la moisissure dans les bâtiments, ainsi que des avertisseurs et camions d'incendie qui ne fonctionnaient pas correctement. Les raisons invoquées par les collectivités variaient, mais la liste comprend le vandalisme, l'absence de revenus autonomes qui permettraient aux Premières Nations d'assumer leur part des budgets d'entretien, l'utilisation des fonds versés par AADNC pour l'entretien à d'autres fins dans les collectivités des Premières Nations, la surutilisation ou le surpeuplement des bâtiments et, possiblement, l'absence de capacité dans les collectivités des Premières Nations pour gérer de façon proactive les questions d'entretien.

Des outils sont en place pour remédier à un grand nombre de ces lacunes – la délivrance de certificats d’achèvement pour les projets de construction et de rénovation, les plans de gestion de l’entretien exigés annuellement des Premières Nations et les rapports d’inspection du SRCB –, mais ils ne semblent pas pleinement utilisés pour l’instant.

Les recommandations suivantes se veulent une feuille de route pour renforcer la prestation du PIE et en améliorer le rendement au moyen des améliorations ci-dessous.

8.2 Recommandations

Il est recommandé qu’AADNC :

1. mette en œuvre l’exécution régulière d’un audit de conformité des grands projets d’immobilisations pour s’assurer de la délivrance des certificats d’achèvement, signés par un expert technique certifié ainsi que par le chef de la bande ou la personne qu’il a désignée, au besoin, ce qui confirme que les normes et codes fédéraux et provinciaux applicables ont été respectés;
2. incite les Premières Nations à inclure des exigences dans leurs documents d’approvisionnement concernant la documentation que les entrepreneurs doivent fournir sur les biens dans le cadre des contrats relatifs aux projets d’immobilisations, en partie pour soutenir l’entretien proactif et pour obtenir une assurance adéquate et abordable;
3. s’assure que les Plans d’investissement dans l’infrastructure des Premières Nations présentés annuellement tiennent compte des lacunes indiquées dans les rapports d’inspection les plus récents du SRCB afin qu’il y soit remédié;
4. veille à ce que des stratégies visant à décourager et prévenir le vandalisme figurent dans les lignes directrices données aux Premières Nations sur la gestion de l’approvisionnement et de l’entretien;
5. formule des critères clairs et précis pour les cotes de l’état général contenues dans le SRCB afin d’assurer la cohérence et la comparabilité de l’évaluation de chaque bien, et examine le besoin d’évaluer les ressources contractuelles qui effectuent ce travail important;
6. étudie la possibilité de renforcer la capacité des Premières Nations à assurer l’entretien des infrastructures communautaires en élargissant le Programme de formation à l’entretien des écoles aux autres régions du pays et en mettant en place un programme de formation comparable à l’intention du personnel des Premières Nations responsable de l’entretien des autres infrastructures communautaires, en particulier l’infrastructure de lutte contre les incendies.

Références

- Allen, Graeme. 2003. « L'école aborigène de Oak Valley en Australie ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*. Publications OCDE, 2003/05. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/l-ecole-aborigene-de-oak-valley-en-australie_682082335667
- Australie. Gouvernement de l'État du Victoria. 2006. « The Impact of School Infrastructure on Education Outcomes: A Literature Review ». https://www.eduweb.vic.gov.au/edulibrary/public/assetman/bf/Impact_School_Infrastructure.pdf
- Assemblée des Premières Nations. 2014. « Le Chef de l'Assemblée des Premières Nations se réjouit du financement accordé aux Premières Nations et demande une action soutenue dans des domaines prioritaires », 11 février. <http://www.afn.ca/index.php/fr/nouvelles-et-medias/dernieres-nouvelles/le-chef-de-lassemblee-des-premieres-nations-se-rejouit-du-financement-acorde-aux-premieres-nations-et-demande-une-action-soutenue-dans-des-domaines-prioritaires>.
- Bamford, Morgan. 2014. « First Nations-Municipal Community Economic Development Initiative (CEDI) ». Présentation PowerPoint pour l'Alberta Lands and Economic Development Training Symposium, 5 novembre. http://albertafnled.ca/BuildingRelationshipsWithMunicipalities_MorganBamford.pdf.
- Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2009. « Capital Facilities and Maintenance Program and First Nations Infrastructure Fund Performance Measurement Strategy », 16 novembre.
- . AADNC. 2010. « Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien ». <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1324068618097/1324068787739>
- . AADNC. 2011. « Vérification des infrastructures communautaires dans les réserves ». <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1320775445750/1320777548774>.
- . AADNC. 2011b. « Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC ». <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1325099369714/1325099426465>.
- . AADNC. 2013a. « Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires : Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013 ». <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1377263447982/1377263473769>.
- . AADNC. 2013b. « Vérification des infrastructures communautaires dans les réserves ». Ottawa, Ontario.
- . AADNC. 2013c. « Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires ». *Modalités pour les paiements de transfert d'AADNC*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386694148066/1386694215230>.
- . AADNC. 2013d. « Cost Drivers and Pressures -- The Case for New Escalators ». Présentation, juin.

- . AADNC. 2013e. « Évaluation du plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières Nations ». http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AEV/STAGING/texte-text/ev_wwap_1400003583366_fra.pdf
- . AADNC. 2013f. « Plan national d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations ». http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/aadnc-aandc/R1-36-2013-fra.pdf
- . AADNC. 2013g. « Normes sur les surfaces dans les écoles (Normes sur les niveaux de service pour la construction des écoles) ». <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1326828445933/1326828547622>.
- . AADNC. 2014a. « Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires – Rapport ministériel sur le rendement de 2013-2014 ». <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1403268280586/1403268381797>.
- . AADNC. 2014b. « L'infrastructure des collectivités – Politiques et Directives ». Site web du gouvernement. *Infrastructure et logement*. 10 octobre. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010567/1100100010571>.
- . AADNC. 2014c. « Rapport d'étape sur les établissements d'enseignement – Avril 2008 à mars 2013 ». 21 juillet. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1402943744995/1402943840475>.
- . AADNC. 2014d. « Évaluation du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations ». Avril. http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AEV/STAGING/texte-text/ev_infd_1414521109449_fra.pdf
- . AADNC. 2014e. « Protocole pour les infrastructures financées par AADNC (Liste des lois, règlements, politiques, codes, directives, normes, protocoles, spécifications, lignes directrices et procédures applicables dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien) ». https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-IH/STAGING/texte-text/pd_prot_fun_infra_fin-pdf_1412958731079_fra.pdf.
- . AADNC. 2014f. « Rapport sur les plans et les priorités : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires ». Budget des dépenses 2013-2014. http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/2013-14RPP_pdf_1363177576527_fra.pdf
- . AADNC. 2015. « Programme d'immobilisations et d'entretien », 26 mars. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100016395/1100100016396>.
- . AADNC. 2015a. « Services de protection contre les incendies dans les Premières Nations : Foire aux questions ». <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1374066558460/1374066706710>.
- Canada. Plan d'action économique du Canada. 2015. « Soutien à l'infrastructure des Premières Nations ». Site web du gouvernement. <http://plandaction.gc.ca/fr/section-initiative/infrastructure-premieres-nations>
- Canada. Ministère des Finances. 2011. « Le plan d'action économique de 2011 : La prochaine phase du plan d'action économique du Canada : Des impôts bas pour stimuler la croissance et l'emploi ». <http://www.budget.gc.ca/2011/plan/Budget2011-fra.pdf>.
- . Ministère des Finances. 2012. « Le plan d'action économique de 2012 : Emplois, croissance et prospérité à long terme ». <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>.

- . Ministère des Finances. 2013. « Le plan d'action économique de 2013 : Emplois, croissance et prospérité à long terme ». <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-fra.pdf>.
- . Ministère des Finances. 2014. « Le plan d'action économique de 2014 : Sur la voie de l'équilibre – créer des emplois et des opportunités ». <http://www.actionplan.gc.ca/sites/eap/files/budget2014-fra.pdf>.
- Canada. Gouverneur général. 2013. « Discours du Trône : Saisir le moment pour le Canada – Prospérité et opportunité dans un monde incertain ». 41^e législature, 2^e session, 16 octobre. Ottawa, Ontario. http://www.speech.gc.ca/sites/sft/files/sft-fr_2013_c.pdf.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. 2008. *Vers un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des autochtones : guide de discussion*. Ottawa, Ontario. http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/ainc-inac/R3-75-1-2008F.pdf.
- Canada. Infrastructure Canada. 2014. « Soutien des infrastructures des Premières Nations ». <http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/NBCP-NPCC-FN-PN-20140521-fra.pdf>
- Canada. Bibliothèque du Parlement. 2011. « Dépenses publiques, dette et fiscalité ». Dans *41^e Législature : Enjeux courants et émergents*, 34–42. <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/EnjeuxCourantsEmergents-f.pdf>
- Canada. Sénat. 2014a. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 4 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 5 mars. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/04EV-51241-f.HTM>.
- . Sénat. 2014b. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 12 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 10 mars. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/12EV-51957-f.HTM>
- . Sénat. 2014c. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 4 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 26 mars. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/04EV-51241-f.HTM>.
- . Sénat. 2014d. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 5 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 1^{er} avril. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/appa/05ev-51295-f.htm>
- . Sénat. 2014e. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 5 -- Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 8 avril. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/05EV-51327-f.HTM>.
- . Sénat. 2014f. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 9 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 5 novembre. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/09EV-51716-f.HTM>.
- . Sénat. 2014g. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 9 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 18 novembre. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/09EV-51737-f.HTM>.
- . Sénat. 2015. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Fascicule 12 – Témoignages*. 41^e législature, 2^e session, 10 mars. Ottawa, Ontario. <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/APPA/51957-f.HTM>.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. 2007. « Prévention des incendies dans les collectivités autochtones ». Le Point en recherche n° 07-009. Série socio-économique. <http://publications.gc.ca/site/eng/9.627789/publication.html>.

Forum des politiques publiques du Canada. 2014. « Time to Break the Mould: Fresh Options for First Nations' Fiscal Policy ». Discussion Paper. Ottawa, Ontario. <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Breaking%20the%20Mould%20-%20Fresh%20Options%20for%20First%20Nations%E2%80%99%20Fiscal%20Policy.pdf>.

Association canadienne de la construction. Groupe de travail sur la prévisibilité des coûts du gouvernement fédéral et de l'industrie. 2012. « Guide de la prévisibilité des coûts en construction : une analyse des enjeux ayant des incidences sur l'exactitude des estimations des coûts de construction ». http://www.cca-acc.com/pdfs/fr/CCA/Guide_de_la_previsibilite_des_couts_en_construction.pdf.

Cautillo, Chiara, Noah Zon et Matthew Mendelsohn. 2014. « Rebuilding Canada: A New Framework for Renewing Canada's Infrastructure ». Mowat Research N° 92. Toronto, Ontario: Mowat Centre et School of Public Policy and Governance, Université de Toronto. <http://www.mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/>.

Cuyvers, Katrien, Gio De Weerd, Sanne Dupont, Sophie Mols et Chantal Nuytten. 2011. « Well-Being at School: Does Infrastructure Matter? » *CELE Exchange*, OCDE, 2011/10. <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/centreforeffectivelearningenvironmentscele/49167628.pdf>.

Fédération canadienne des municipalités. 2011. « Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations – Municipalités (PPIC) ». Trousse sur les ententes de services. 2^e édition. Ottawa, Ontario. http://www.fcm.ca/Documents/tools/CIPP/CIPP_Toolkit_FR.pdf.

--. 2012. « Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes : les faits saillants ». *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes*. Site Web. http://www.canadainfrastructure.ca/downloads/Canadian_Infrastructure_Report_Card_Highlights_FR.pdf.

--. 2014. « Énoncé de politique : Infrastructures municipales et politique des transports ». Ottawa, Ontario. https://www.fcm.ca/Documents/corporate-resources/policy-statements/Municipal_Infrastructure_and_Transportation_Policy_Statement_FR.pdf.

--. 2015. « Premières Nations-municipalités Programme de partenariat en infrastructures communautaires ». *Programme de partenariat en infrastructures communautaires*. 23 janvier. <http://www.fcm.ca/accueil/programmes/programme-de-partenariat-en-infrastructures-communautaires/%c3%a0-propos-du-programme.htm>.

Conseil de gestion financière des Premières Nations. 2014. « La Loi sur la gestion financière des Premières Nations ». <http://www.fnmb.com/fr/about-us/our-legislative-authority/>.

Commission de la fiscalité des Premières Nations. 2014. « [AANDC Press Release: Amendments to FMA](#) ». <http://fntc.ca/aandc-news-release-amendments-to-fma/>.

Foucault, J. 2003. « Les partenariats d'affaire public-privé au Québec ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE,

2003/06. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/les-partenariats-d-affaire-public-privé-au-quebec_681803183280.

Gibberd, J. 2006. « Le système d'indicateurs de performance de l'infrastructure scolaire en Afrique du Sud ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2007/06. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/le-système-d-indicateurs-de-performance-de-l-infrastructure-scolaire-en-afrique-du-sud_182865323060

Harvey-Beavis, Owen. 2003. « Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review ». *The 3rd Workshop of Participating Countries on OECD's Activity Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers on June 4-5, 2003*. Athènes, Grèce. <http://www.oecd.org/edu/school/34077553.pdf>.

Jilk, B. 2002. « Le processus de conception descendante : conception d'une école en Islande avec la participation de ses futurs utilisateurs ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2002/12. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/le-processus-de-conception-descendante_725264224351.

Marrapodi, J. 2007. « Programme d'évaluation de la sécurité dans les établissements scolaires en Australie ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2007/03. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/programme-d-evaluation-de-la-securite-dans-les-etablissements-scolaires-en-australie_252508211207.

Ontario First Nations Technical Services Corporation. 2007. « Asset Condition Reporting System Manual. Ontario Version 1.0 ». <http://www.ofntsc.org/sites/default/files/files/07-08%2520ACRS%2520Manual.pdf>.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2004. « Le financement des actifs des établissements d'enseignement en Nouvelle-Zélande ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2004/12. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/le-financement-des-actifs-des-etablissements-d-enseignement-en-nouvelle-zelande_587826848205.

Patton, Michael Quinn. 2015. « Impact Evaluation: Best Practices Aren't (MQP Rumination #4) ». *Better Evaluation.org*. 23 janvier. http://betterevaluation.org/blog/best_practices_arent.

Puxley, Chinta. 2014. « Playing with Fire: Manitoba Reserves Lag in Firefighting Protection ». *CBC News*, 30 octobre. <http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/playing-with-fire-manitoba-reserves-lag-in-firefighting-1.2818246>.

Quesnel, Joseph et Nicolas Allarie. 2014. « Taxation Benefits First Nations (Commentary) ». *Frontier Centre for Public Policy*. 7 octobre. <https://fcpp.org/posts/taxation-benefits-first-nations>.

Reimer, Karl. 2010. « What Other Canadian Kids Have: The Fight for a New School in Attawapiskat ». *Native Studies Review* 19 (1) : 119–36.

République sud-africaine. Department of Basic Education. 2014. « Annual Performance Plan, 2014-2015 ». Pretoria, République sud-africaine. <http://www.education.gov.za/LinkClick.aspx?fileticket=jnDu%2BH32Bos%3D&tabid=358&mid=1263>.

Richards, John. 2014. « Are We Making Progress? New Evidence on Aboriginal Education Outcomes in Provincial and Reserve Schools ». Commentary 408. Toronto, ON : C.D. Howe Institute. http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_408.pdf.

Sheerin, B. 2008. « Nouvelle-Zélande : la modernisation des établissements scolaires dans un cadre décentralisé ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2008/02. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/nouvelle-zelande-la-modernisation-des-etablissements-scolaires-dans-un-cadre-decentralise_245483437220.

Stuebing, S. 2002. « Un lieu de rencontre où l'on apprend dans l'Islande rurale ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2004/02. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/un-lieu-de-rencontre-ou-l-on-apprend-dans-l-islande-rurale_623512624884.

Suzuki, David. 2014. « Le succès du Canada dépend de son investissement dans les infrastructures municipales ». *La science en action*. 13 mars. <http://www.davidsuzuki.org/fr/blogues/la-science-en-action/2014/03/le-succes-du-canada-depend-de-son-investissement-dans-les-infrastructures-munici/>.

The BC Aboriginal Child Care Society. 2012. « Training, Recruitment and Retention in the First Nations ECE Sector ». Background Paper. First Nations Early Childhood Development Council.

The Canadian Press. 2014. « Enforce Building Code on Reserves, Officials Urge Aboriginal Affairs Minister ». *The Globe and Mail*, 21 janvier. <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/enforce-building-code-on-reserves-officials-urge-aboriginal-affairs-minister/article16435281/>.

Conseil national de développement économique des Autochtones. 2012. « Recommandations pour financer l'infrastructure des Premières Nations ». <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/financer-infrastructure-pour-les-premieres-nations.pdf>.

--. 2013. « Rapport d'analyse comparative de l'économie des Autochtones : indicateurs secondaires ». <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/rapport-d-analyse-comparative-de-l-economie-des-autochtones-indicateurs-secondaires.pdf>.

Theisens, H., F. Benavides et H. Dumont. 2008. « Les environnements éducatifs de demain au cœur des travaux de l'OCDE ». *PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation*, publication de l'OCDE, 2008/11. http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/les-environnements-educatifs-de-demain-au-coeur-des-travaux-de-l-ocde_235122640104.

Wilson-Raybould, Jody et Tim Raybould. 2011. « Part 1 : The Governance Report », *BCAFN Governance Toolkit: A Guide to Nation Building*. 1^{re} édition. Vancouver-Ouest, C.-B. : Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique. <http://www.bcafn.ca/toolkit/pdf/Part1Tabs.pdf>.

--. 2014. « BCAFN Governance Toolkit: A Guide to Nation Building ». 2^e édition. Vancouver-Ouest, C.-B. : Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique. <http://www.bcafn.ca/toolkit/>.