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

Besoins de financement des écoles des Premières nations au Canada

Ottawa, Canada
Le 25 mai 2009
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

Remarque :

En vertu de la *Loi fédérale sur l'imputabilité*, le Directeur Parlementaire du Budget (DPB) est tenu de préparer une analyse indépendante de l'état des finances de la nation, du budget des dépenses du gouvernement et des tendances de l'économie nationale à l'intention des membres du Sénat et de la Chambre des Communes. Compte tenu de l'importance et de la portée des dépenses proposées, la demande est conforme au mandat du DPB d'appuyer les Parlementaires en fournissant une analyse indépendante de l'état des finances de la nation et en faisant une étude minutieuse du Budget des dépenses (c'est à dire les dépenses prévues).

Les estimations des coûts et les observations dans ce rapport reposent sur un ensemble de données préliminaires à des fins de discussion et pourraient changer, à mesure que de nouvelles données financières et non financières détaillées parviennent au DPB. Les estimations des coûts et les observations présentées constituent un ensemble d'observations, à un point donné dans le temps, fondées sur des données très limitées et avec peu de détails, obtenues grâce au ministère et dans les documents budgétaires de nature publique, comme les Rapports ministériels sur le rendement et les Comptes publics du Canada. Ces estimations et observations des coûts de haut niveau ne se veulent pas être un jugement sur la qualité de la politique de l'initiative. Elles sont produites en vue d'éclairer les débats parlementaires et d'identifier les points à surveiller pour l'examen final à mesure que les données financières détaillées seront disponibles.

Les auteurs tiennent à remercier les membres du comité consultatif pour leurs commentaires et pour leurs directives. Leurs conseils n'engagent en rien leur responsabilité envers le produit final qui est assumée en totalité par le Bureau du Directeur Parlementaire du Budget. Nous tenons aussi à remercier M. Michael Wernick, Sous-Ministre d'AINC et son équipe encadrante qui ont divulgué les données dans la mesure où elles étaient disponibles. Le ministère reconnaît les défies soulignés dans le rapport et a exprimé son intérêt de travailler de façon concertée avec le DPB et les Parlementaires pour trouver des solutions en vue d'améliorer les questions concernant les budgets d'immobilisations.

Le Bureau du Directeur Parlementaire du Budget (DPB) a reçu une demande du député de Timmins-Baie James d'analyser la ré-affectation du financement des écoles sur les réserves des Premières nations, l'incidence fiscale de la ré-affectation du financement sur les immobilisations scolaires en question et une comparaison des écoles des Premières nations avec celles d'autres territoires de compétence. La demande comportait aussi d'autres questions; cependant, compte tenu de l'envergure de la matière, ce rapport se concentre sur certains enjeux fondamentaux soulignés dans le résumé, notamment la question de l'estimation des besoins de financement des écoles des Premières nations.

Comité consultatif

Michael D. Blaschuk
Vice-président, Asset Strategies, BC Housing

Michael Pistrin
Directeur, BC Housing

Ernie Daniels
Président et directeur général, Association des agents financiers autochtones du Canada (AAFA)

Keray Henke
Sous-ministre, ministère de l'Éducation, Alberta

Duncan McNaughton
Président, Tiree

Scott Serson
Ancien sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord Canada

Préparé par[*] :

Ashutosh Rajekar
RajekA@Parl.gc.ca

Ramnarayanan Mathilakath
MathiR@Parl.gc.ca

[*] Les auteurs tiennent à remercier Kevin Page, Sahir Khan, Roger Soler et David Pinet pour leurs contributions au présent rapport. Les auteurs assument l'entière responsabilité pour toute erreur ou omission.

1

1. Table des matières

1. Table des matières **4**

2. Abréviations **6**

3. Résumé **7**

3.1 Aperçu du portefeuille de l'infrastructure scolaire des Premières nations, méthodologie proposée par le DPB et estimation du DPB des besoins de financement 8

3.2 Comparaison des dépenses prévues d'AINC par opposition aux besoins de financement projetés par le DPB 12

3.3 Défis de l'estimation de l'incidence fiscale 14

3.4 Aspects à considérer par le Parlement 15

4. Financement ministériel d'AINC : Comment l'argent circule **17**

4.1 Comment le GC finance les ministères y compris AINC – Comment l'argent circule 17

5. Financement historique d'AINC **21**

5.1 Crédits parlementaires historiques d'AINC 21

5.2 Dépenses historiques d'AINC en éducation (immobilisations et fonctionnement et entretien) 22

5.3 Dépenses historiques d'AINC en éducation (services d'enseignement, soutien et autre) 23

5.4 Somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation 24

6. Défis dans l'estimation de l'incidence fiscale des besoins de financement des écoles des Premières nations **26**

7. Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations **28**

7.1 La méthodologie 28

7.2 Modèle financier proposé 33

8. Estimations des besoins de financement du DPB **38**

8.1 Portefeuille d'infrastructures scolaires des Premières nations 38

8.2 État physique du portefeuille d'immobilisations 41

8.3 Ventilation en sous-catégories des besoins de financement estimés 44

8.4 Somme du coût total des besoins de financement des écoles des Premières nations 51

9. Écart de financement : comparaison des besoins de financement estimés à partir de la méthodologie et le modèle financier du DPB avec les dépenses prévues par AINC 53

10. Enquête nationale et internationale sur l'infrastructure scolaire et la prestation de l'enseignement 57

11. Annexe : Financement historique détaillé d'AINC 63
11.1 Crédits parlementaires historiques d'AINC 63
11.2 Dépenses historiques d'AINC en éducation (immobilisations et fonctionnement et entretien) 65
11.3 Dépenses historiques d'AINC en éducation (services d'enseignement, soutien et autre) 66
11.4 Somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation 68

12. Annexe : Dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles (immobilisations et fonctionnement et entretien seulement) du PILT PIE D'AINC 70

13. Annexe : Le « plafond de financement de 2 % » et son incidence 73

14. Annexe : L'enjeu de la croissance de la population des réserves des Premières nations 76
14.1 Données de Statistique Canada et croissance de la population dans les réserves des Premières nations 76
14.2 Données d'AINC et croissance de la population des réserves des Premières nations 78

2

2. Abréviations

Abréviation	Forme complète
AC	Administration centrale
AF	Année financière
AINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
APN	Assemblée des Premières Nations
BIA	Bureau of Indian Affairs (États-Unis)
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CT	Conseil du Trésor du Canada
DPB	Directeur Parlementaire du Budget
F et E	Fonctionnement et entretien
GC	Gouvernement du Canada
ICCA	Institut canadien des comptables agréés
P3	PPP, Partenariat public-privé
PIE	Programme d'immobilisations et d'entretien
PILT	Plan d'investissement à long terme
PN	Premières nations
PPP	Partenariat public-privé
RMR	Rapports ministériels sur le rendement
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SIGI	Systèmes intégrés de gestion des immobilisations
SM	Sous-ministre
SNCP	Système national de classement des priorités
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
VRI	Valeur de remplacement de l'immobilisation

3

3. Résumé

Le but de ce rapport est de déterminer les besoins de financement du GC pour les écoles des Premières nations, à partir d'une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations. Malgré le fait que les écoles ne figurent pas comme des éléments d'actif dans les bilans financiers du GC, l'AINC a le mandat de prévoir les besoins de fonctionnement et d'immobilisations des écoles sur les réserves, conformément à la *Loi sur les Indiens de 1867,* et d'y veiller. Les dépenses liées aux immobilisations, au fonctionnement et à l'entretien, ainsi que d'autres dépenses relatives à l'infrastructure et aux services scolaires sur les réserves des Premières nations relèvent d'AINC. Par conséquent, le présent rapport porte entre autres sur ce qui suit :

- Une description du système de financement actuel supposant trois mécanismes de contrôle distincts, c.-à-d. au niveau parlementaire, au niveau du Conseil du Trésor et au niveau ministériel. Il importe de comprendre le système de financement compte tenu du manque de visibilité dans l'information financière communiquée au Parlement à travers le Budget des dépenses. **Le Parlement n'accorde pas de crédits spécifiques pour le financement de l'infrastructure scolaire des Premières nations, même si des données, bien que rares, sur les dépenses liées à l'infrastructure scolaire dans les réserves des Premières nations, sont publiées dans les documents concernant le Budget des dépenses du RMR et du RPP**

- Un examen de la méthodologie de budgétisation des immobilisations d'AINC pour le financement de l'infrastructure scolaire

- La méthodologie de budgétisation des immobilisations proposée par le DPB pour le financement de l'infrastructure scolaire, et

- L'évaluation de l'incidence fiscale des besoins de financement du GC sur l'infrastructure scolaire des Premières nations fondée sur la méthodologie de budgétisation des immobilisations proposée par le DPB

Peu importe le choix d'instrument de financement (subventions, contributions ou autres accords financiers), compte tenu du mandat de l'AINC, qui est de construire et de veiller aux dépenses d'exploitation et d'immobilisations scolaires des Premières nations, il est absolument nécessaire d'adopter une approche et une méthodologie systématiques pour déterminer le financement annuel qui doit être réservé chaque année par l'AINC à l'infrastructure scolaire des Premières nations.

Même si le point de mire du rapport est la budgétisation des immobilisations en vue d'évaluer les besoins de financement de l'infrastructure scolaire, par égard pour l'exhaustivité de l'estimation de l'incidence fiscale, le DPB s'est aussi penché sur d'autres coûts liés à l'école, notamment les dépenses de fonctionnement et d'entretien, de services d'enseignement, de transport et d'enseignement hors réserve, qui sont reliés à l'état existant de l'infrastructure scolaire sur les réserves des Premières nations.

En termes de matérialité financière, du total des crédits parlementaires annuels de 7,5 milliards de $ accordé à AINC (AF2007-2008), 243,7 millions de $ ont servi aux immobilisations et au fonctionnement et l'entretien des écoles (ou **3,25 % des crédits totaux**), et 1,734 milliards aux services d'enseignement, au soutien, à l'enseignement hors réserve et à d'autres dépenses (soit **23,11 % du total des crédits**) en 2007-2008[1]. Ainsi les **dépenses annuelles totales** de l'AINC liées à l'école pour l'AF2007-2008 s'élèvent à 1,978 milliards de $, soit **26,35 % du total des crédits accordés au ministère).**

Les Parlementaires doivent comprendre **que le Parlement n'accorde pas de fonds explicitement pour le financement de l'infrastructure scolaire des Premières nations**. Le ministère travaille dans le cadre d'un Plan d'investissement à long terme (PILT) nominal interne conformément au Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) pour le financement de l'infrastructure scolaire.

En l'absence de crédits parlementaires réservés au financement des écoles des Premières nations et qui peuvent être suivis dans les rapports au Parlement comme le Budget des dépenses, il est impossible de déterminer le montant que le Parlement avait l'intention de consacrer au financement de l'infrastructure scolaire et conséquemment, le montant qui a réellement été dépensé pour les écoles.

3.1 Aperçu du portefeuille de l'infrastructure scolaire des Premières nations, méthodologie proposée par le DPB et estimation du DPB des besoins de financement

Selon la base de données SIGI interne d'AINC, il y a 803 écoles dans les réserves des Premières nations, dont 10 sont « fermées ». L'année de construction de certaines de ces 803 écoles remonte au XVIII^{e} siècle. Cependant, la plupart des écoles ont été construites depuis les années 1960. Le taux moyen de nouvelles constructions s'approchait de **35 nouvelles écoles par année au cours de la période de 1990-2000, mais ce taux a fléchi au cours des dernières années. Depuis 2006, huit nouvelles écoles seulement ont été construites selon la base de données SIGI.**

Des 793 écoles ouvertes, dans un état physique varié, 726 sont identifiées de **« structures permanentes »** et 77 sont identifiées de **« structures temporaires ».** Pour une description détaillée des diverses immobilisations d'infrastructure scolaire gérées par AINC, veuillez vous reporter à « *Portefeuille d'infrastructures scolaires des Premières nations* » à la page 38. Vous trouverez ci-dessous la liste des principales caractéristiques de ces 803 écoles.

- La superficie moyenne des écoles des Premières nations est de **1 227,04 m^2.** Les écoles en Saskatchewan sont les plus grandes, d'une superficie moyenne de **1 584,7 m^2** et celles de la Colombie-Britannique sont les plus petites, d'une superficie moyenne de **869,72 m^2**
- 7 des 10 écoles « fermées » se trouvent au Manitoba
- Seulement environ **49 % des écoles sont identifiées en « bon état »** et près de 21 % de toutes les écoles **« n'ont pas été inspectées »**

[1] Source : AINC

- 19 des 25 écoles (76 %) identifiées en **« mauvais état »** se trouvent en Alberta et en Colombie-Britannique
- Plus de 60 % des écoles en Saskatchewan **« n'ont pas été inspectées »**
- 12 des 42 écoles dans le Canada Atlantique **« n'ont pas été inspectées »**.

Même si les écoles sur les réserves appartiennent aux Premières nations, et même si elles sont financées par les subventions et les contributions d'AINC, dans les faits, le mandat du GC, en vertu de la *Loi sur les Indiens* de financer les écoles des Premières nations, a besoin de l'application d'une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations afin de pouvoir évaluer les besoins de financement futurs du GC pour s'acquitter du mandat. Avant de pouvoir examiner le besoin de financement des dépenses liées aux écoles et à l'éducation sur les réserves des Premières nations, il est important de comprendre les types de coûts que supposent la mise en place des écoles, les facteurs qui influencent ces coûts et la méthode d'évaluation des coûts futurs pour ces écoles.

Pour une description détaillée de la méthodologie du DPB pour calculer les besoins de financement de l'infrastructure scolaire des Premières nations, veuillez vous reporter à « *Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations* » à la page 28. En somme, le modèle financier suggéré par le DPB pour déterminer les besoins de budgétisation des immobilisations scolaires sur les réserves des Premières nations est constitué des intrants, des ajustements, des hypothèses et des facteurs de sensibilité du modèle. Les intrants dans le modèle pour déterminer les dépenses en immobilisations sont les suivants :

- Liste des immobilisations scolaires
- État physique actuel évalué pour chaque école
- Année de construction de l'école
- Valeur de remplacement de l'immobilisation

Ces intrants dans le modèle (A) sont utilisés ainsi que les hypothèses suivantes basées sur un examen exhaustif de la documentation et la consultation d'experts de l'industrie, de divers ministères du gouvernement et des membres du comité :

- Type de classification des écoles
- Norme de cycle de vie de chaque école
- Taux de recapitalisation annuel.

Afin de prévoir le coût à attribuer au remplacement de l'immobilisation[2], le DPB a assigné une vie restante de cinq ans pour toutes les immobilisations qui ont une vie restante estimée à cinq ans ou moins. Pour cette raison, les dépenses engagées en immobilisations annuelles pour le remplacement de l'immobilisation demeurent stables à 230 millions de $ pour les cinq prochaines années financières (AF2009-2010 à AF2013-2014). Dans le même ordre d'idée, les dépenses de recapitalisation pour les cinq prochaines années financières (AF2009-2010 jusqu'à AF2013-2014) restent aussi stables à 57 millions de $ dans le meilleur scénario et à 78 millions de $ dans le pire scénario, respectivement.

Les intrants du modèle ne sont cependant pas uniformes partout et par conséquent, pour corriger ces erreurs, le DPB a apporté des ajustements aux données suivantes :

- Vie restante estimée des immobilisations
- Valeur de remplacement de l'immobilisation

Les intrants, les hypothèses et les ajustements du modèle mentionnés précédemment sont ensuite soumis à une analyse de sensibilité, basée sur l'année financière de référence et les suppositions du taux de recapitalisation, ventilée dans le meilleur et le

[2] Tel que recommandé par BC Housing

pire scénario. En bref, les besoins de financement du total des dépenses liées à l'école et à l'éducation sur les réserves des Premières nations sont la somme des catégories de dépenses suivantes :

1. Les **dépenses en immobilisations** qui sont constituées des
   i. dépenses **de remplacement et de reconstruction de l'infrastructure scolaire existante**, tel que déterminé par les évaluations techniques;
   ii. **dépenses de recapitalisation** requises pour assurer que l'infrastructure scolaire existante sera *en effet utilisable jusqu'à la fin de son cycle de vie utile tel que déterminé par les évaluations techniques;*
   iii. dépenses pour de **nouveaux projets d'infrastructure scolaire**, afin de suivre le rythme des besoins scolaires et pédagogiques grandissants dans les réserves des Premières nations, le cas échéant.
2. Les **dépenses de fonctionnement et d'entretien** de l'infrastructure scolaire existante et les nouveaux projets d'école.
3. **Autres dépenses additionnelles**, pour financer les besoins liés à l'école et à l'éducation qui ne sont pas saisis dans les trois catégories de dépenses précédentes (p. ex., le financement de l'enseignement aux autochtones hors réserve, le transport, la rémunération des enseignants, etc.).

Les tableaux 1a et 1b résument l'évaluation du DPB concernant les besoins de financement du GC pour les cinq prochaines années financières, conformément au meilleur scénario de sensibilité et au pire. Le DPB n'a pas obtenu les données d'AINC concernant les nouveaux projets d'école entrepris dans les réserves des Premières nations. Par conséquent, le DPB n'a pas été en mesure de fournir une évaluation du besoin historique des nouveaux projets d'école.

Tableau 1a: Besoins de financement dans les diverses catégories pour la période AF2009-2010 à AF2013-2014 conformément au meilleur scénario

Meilleur scénario (en millions de $)	**AF2009-2010**	**AF2010-2011**	**AF2011-2012**	**AF2012-2013**	**AF2013-2014**
Dépenses en immobilisations (remplacement des immobilisations)	230	230	230	230	230
Dépenses en immobilisations (recapitalisation)	57	57	57	57	57
Dépenses en immobilisations totales	**287**	**287**	**287**	**287**	**287**
Dépenses de F et E	119	124	129	134	140
Autres dépenses	1 864	1 922	1 980	2 039	2 097
Total	**2 270**	**2 333**	**2 397**	**2 460**	**2 524**

Tableau 1b : Besoins de financement dans les diverses catégories pour la période AF2009-2010 à AF2013-2014 conformément au pire scénario

Pire scénario (en millions de $)	**AF2009-2010**	**AF2010-2011**	**AF2011-2012**	**AF2012-2013**	**AF2013-2014**
Dépenses en immobilisations (remplacement des immobilisations)	230	230	230	230	230
Dépenses en immobilisations (recapitalisation)	78	78	78	78	78
Dépenses en immobilisations totales	**308**	**308**	**308**	**308**	**308**
Dépenses de F et E	119	124	129	134	140
Autres dépenses	1 864	1 922	1 980	2 039	2 097
Total	**2 291**	**2 354**	**2 418**	**2 481**	**2 545**

En termes de pourcentage, le tableau suivant présente les dépenses annuelles projetées pour le meilleur scénario et le pire pour l'AF2009-2010 :

Tableau 1c : Besoins de financement dans les diverses catégories pour l'AF2009-2010 exprimés en tant que pourcentage du total des dépenses projetées

Dépenses annuelles projetées pour l'AF2009-2010	Meilleur scénario	Pire scénario
Dépenses en immobilisations (remplacement des immobilisations)	10,12 %	10,03 %
Dépenses en immobilisations (recapitalisation)	2,53 %	3,41 %
Dépenses en immobilisations totales	**12,65 %**	**13,44 %**
Dépenses de F et E	5,24 %	5,19 %
Autres dépenses	82,11 %	81,36 %

À partir des tableaux 1a et 1b**, pour l'AF2009-2010** les faits saillants suivants se dégagent :

- Les besoins de financement des dépenses en immobilisations totales (la somme à investir pour le remplacement des immobilisations et les dépenses de recapitalisation) se situent entre **287 et 308 millions de $ annuellement** pour le meilleur scénario et le pire, respectivement (ou environ de 12,65 à 13,44 % du total des dépenses).
    - de ces dépenses, les besoins de financement pour le remplacement des immobilisations s'élèvent à 230 millions de $ (soit environ 10 % du total),
    - les besoins de financement des dépenses de recapitalisation se situent entre 57 et 78 millions de $ (soit entre 2,5 et 3,4 % du total).

- Les besoins de financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien s'élèvent à 119 millions de $ (soit entre 5,2 et 5,25 % du total).

- Les besoins de financement des autres dépenses comme les services d'enseignement, le transport, les coûts de l'enseignement hors réserve, etc., s'élèvent à 1,864 milliards de $ (soit environ 81 à 82 % du total) soit la plus grande portion du coût total.

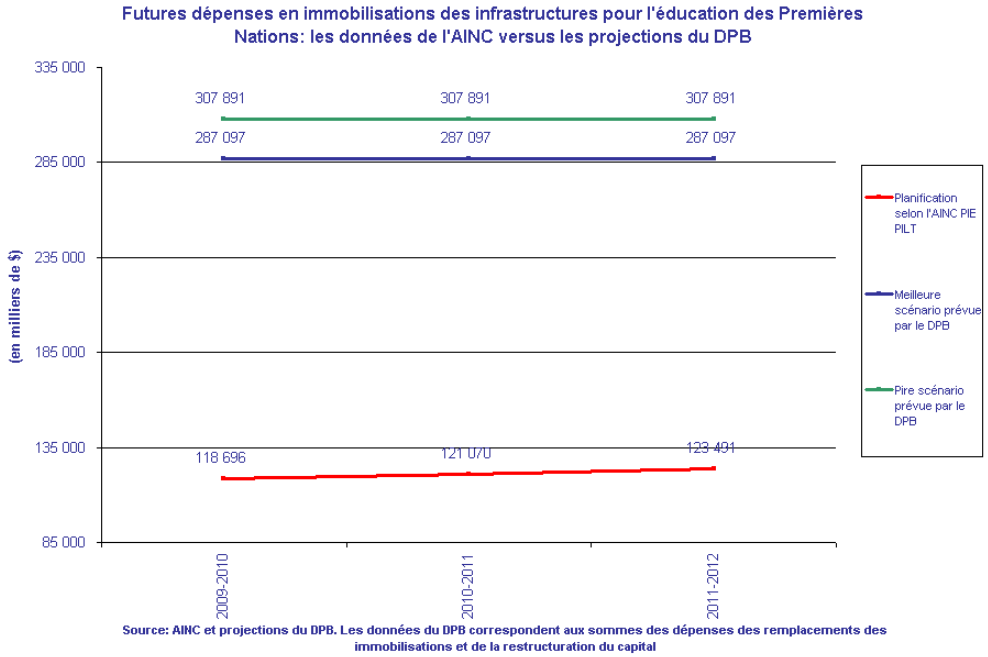
Par conséquent le besoin de financement total pour l'AF2009-2010 se situe entre 2,27 et 2,29 milliards de $, les dépenses en immobilisations représentant de 12,65 à 13,44 %. Les différences principales dans les projections financières entre le meilleur et le pire scénario proviennent de l'écart dans les suppositions de dépenses de recapitalisation dans la catégorie des dépenses en immobilisations. La différence totale entre les deux scénarios s'élève à environ 20 millions de $ annuellement. La différence entre les deux scénarios est petite en raison du fait que la moyenne annuelle du taux de recapitalisation pour le portefeuille en entier de 803 écoles des Premières nations s'élève à 1,60 et 2,19 % des valeurs de remplacement des immobilisations ajustées, suivant les hypothèses du meilleur et du pire scénario, respectivement. Une recherche bibliographique exhaustive et une discussion avec les membres du comité au sujet de la budgétisation des immobilisations scolaires n'ont pas permis de produire un point de référence définitif et concluant au sujet des dépenses de recapitalisation des écoles. Par conséquent, le DPB a décidé d'effectuer une analyse de sensibilité en consultation avec les experts de l'industrie et les membres du comité afin de fournir une gamme, basée sur le meilleur scénario et le pire. Pour une discussion détaillée de l'application des hypothèses de dépenses de recapitalisation, veuillez vous reporter à « *Dépenses en immobilisations* » à la page 44.

3.2 Comparaison des dépenses prévues d'AINC par opposition aux besoins de financement projetés par le DPB

L'analyse du DPB montre que les besoins de financement totaux des dépenses en immobilisations tel que projetés suivant la méthodologie du DPB pour les trois prochaines années se situent entre 287 et 308 millions de $ annuellement. Comparativement aux projections du DPB, les dépenses en immobilisations prévues telles qu'indiquées dans le PILT PIE de l'AINC pour les trois prochaines années se situent entre 118 et 123 millions de $, annuellement.

Tableau 1d : Dépenses en immobilisations prévues d'AINC par rapport aux dépenses en immobilisations projetées par le DPB

(en milliers de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012
PILT PIE AINC dépenses en immobilisations prévues **(Source : PILT PIE AINC)**	118 696	121 070	123 491
Projections du meilleur scénario du DPB : dépenses en immobilisations	287 097	287 097	287 097
Projections du pire scénario du DPB : dépenses en immobilisations	307 891	307 891	307 891



Le tableau 1d ci-dessus présente les dépenses en immobilisations prévues conformément au plan du PILT PIE d'AINC, par rapport aux projections du meilleur scénario et du pire du DPB pour les besoins de financement vraisemblables de dépenses en immobilisations.

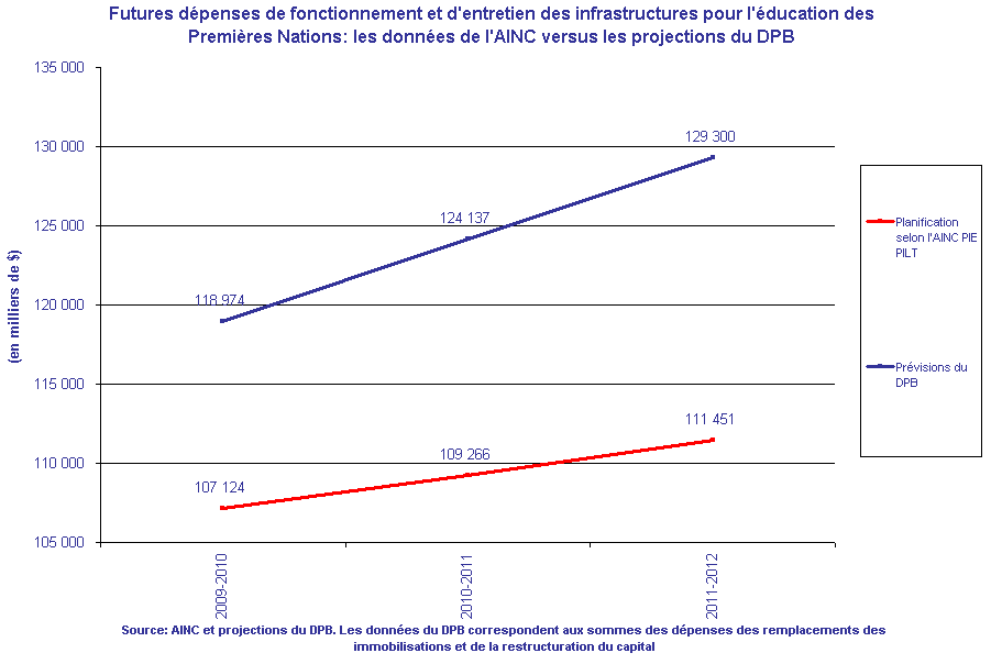
Par conséquent, conformément aux projections du DPB, pour l'AF2009-2010, les plans de dépenses en immobilisations d'AINC sont sous-financés annuellement de l'ordre de 169 millions de $ dans le meilleur scénario et de 189 millions de $ dans le pire scénario, comme l'illustre le tableau à la droite. Par conséquent, les dépenses en immobilisations prévues annuelles, conformément au PILT PIE d'AINC, **sous-estiment manifestement**

les dépenses vraisemblables comparativement aux projections du meilleur scénario et du pire du DPB (de plus de 58 %).

Aussi, conformément à la méthodologie et au modèle financier du DPB pour les besoins de financement totaux des dépenses de fonctionnement et d'entretien, les projections pour les trois prochaines années financières se situent entre 118 et 129 millions de $. Comparativement aux projections du DPB, les dépenses de fonctionnement et d'entretien prévues indiquées par l'AINC dans son PILT PIE pour les trois prochaines années se situent entre 107 et 111 millions de $, annuellement.

Tableau 1e : Dépenses en immobilisations prévues d'AINC par rapport aux dépenses en immobilisations projetées par le DPB

(en milliers de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012
PILT PIE AINC dépenses de F et E prévues **(Source : PILT PIE AINC)**	107 124	109 266	111 451
Projections du DPB : dépenses de F et E	118 974	124 137	129 300



Le tableau 1e ci-dessus présente les dépenses de fonctionnement et d'entretien prévues, conformément au PILT PIE d'AINC, par rapport aux projections du DPB des besoins de financement vraisemblables de dépenses de fonctionnement et d'entretien. Par conséquent, selon les projections du DPB, pour l'AF2009-2010, les plans d'AINC pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont sous-financés d'environ 11 millions de $ annuellement, comme illustré dans le tableau à la droite. Les dépenses de fonctionnement et d'entretien prévues conformément au PILT PIE d'AINC **sous-estiment les dépenses vraisemblables si on compare avec les projections du DPB (de plus de 10 %).**

Nota :

Historiquement, les dépenses réelles d'AINC pour les immobilisations et le fonctionnement et l'entretien, conformément au PILT PIE, ont été beaucoup plus faibles que les dépenses prévues. Cette « réaffectation » ou « détournement » des fonds affectés théoriquement aux dépenses en immobilisations liées aux écoles et de F et E **s'élève à une moyenne d'environ 20 millions de $ par année, soit un pourcentage moyen annuel d'environ 8,73 %** de l'AF2002-2003 à l'AF2007-2008. Au cours de la même période, 1,386 milliards de $ en tout ont été affectés « théoriquement » aux dépenses en immobilisations et de F et E pour l'éducation et en réalité, environ seulement 1,265 milliards de $ ont été dépensés. **Par conséquent environ 121 millions de $ ont été détournés ou réaffectés à d'autres programmes et projets à partir des dépenses prévues pour les immobilisations liées à l'éducation et le F et E.** Veuillez vous reporter à l'« *Annexe : Dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles (immobilisations et fonctionnement et entretien seulement) du PILT PIE D'AINC* » à la page 70 pour les détails sur cette réaffectation des fonds.

Par conséquent le DPB remarque qu'en **raison de cette tendance historique dans la réaffectation des fonds affectés théoriquement aux dépenses en immobilisations liées aux écoles et aux dépenses de F et E, conformément au PILT PIE, les dépenses réelles d'immobilisations et de fonctionnement et l'entretien seront vraisemblablement beaucoup plus faibles que les comparaisons montrées dans les tableaux 1d et 1e et les tableaux précédents.**

3.3 Défis de l'estimation de l'incidence fiscale

Le DPB souligne quatre principaux défis dans l'estimation de l'incidence fiscale des besoins de financement des écoles sur les réserves des Premières nations :

- **Manque de crédits parlementaires affectés explicitement aux programmes** : Même si les coûts sont engagés en raison de l'obligation du GC de financer les écoles des Premières nations, il est important de noter que **les crédits parlementaires ne sont pas affectés explicitement au soutien de l'infrastructure scolaire** ce qui ne permet pas d'isoler les montants totaux de fonds crédités par le Parlement pour le financement des écoles des Premières nations.

- **Manque de méthodologie de budgétisation des immobilisations bien définie et robuste** : AINC n'a pas adopté de méthodologie de budgétisation des immobilisations qui lui permettrait d'estimer les besoins de financement de l'infrastructure scolaire.

- **Absence de reconnaissance des immobilisations dans les livres des Premières nations** : L'amortissement est un concept comptable qui permet de représenter une diminution de la valeur des immobilisations au fil du temps pour qu'elle corresponde à l'usage[3]. À compter du 1er avril 2010, les Premières nations suivront les mêmes règles que les gouvernements locaux, conformément aux lignes directrices du CCSP, pour la déclaration des éléments d'actif corporels. À partir de ce moment, les Premières nations reconnaîtront les écoles dans leurs livres et les amortiront au cours de la vie amortissable applicable[4]. Même si l'amortissement et la budgétisation pour le remplacement des immobilisations sont deux concepts entièrement différents, la reconnaissance des immobilisations dans les livres des Premières nations fournira

[3] « C*oncepts économiques : amortissement* », Économie canadienne en ligne, http://www.canadianeconomy.gc.ca/francais/economy/depreciation.html
[4] *« L'information financière des Premières nations »,* ICCA, http://www.psab-ccsp.ca/download.cfm?ci_id=45478&la_id=2&re_id=0

certaines données de référence de base, y compris le nombre d'immobilisations, l'année de construction, la valeur résiduelle, les éliminations du bilan, etc.

- **Absence de données fiables et de plans de gestion des immobilisations et de rapports sur l'état des bâtiments pour tout le portefeuille :** Il incombe désormais aux bureaux régionaux d'AINC, qui s'occupent de la plupart des dépenses financières pour les immobilisations, de surveiller l'état des immobilisations. Mais il n'y a pas de méthode comptable standard et il n'y a pas d'écarts significatifs en termes de qualité et d'utilité des rapports des régions soumis à l'AC d'AINC sur l'état des immobilisations, y compris les écoles. Au dernier compte, il y avait 803 écoles enregistrées dans la base de données SIGI d'AINC pour lesquelles la vie utile restante actuelle était inconnue. **L'absence de plans de gestion du portefeuille d'immobilisations en entier et de rapports sur l'état des bâtiments (qui fournissent des mises à jour sur l'état des immobilisations et la recapitalisation requise) est davantage exacerbée par l'absence d'information fiable sur le portefeuille, comme les valeurs de remplacement fondées sur des estimations techniques et du marché adéquates. Il est donc difficile pour AINC de faire des projections de flux de trésorerie pour les dépenses en immobilisations liées à l'infrastructure scolaire.**

  Dans son rapport de décembre 2002[5], le Bureau de la vérificatrice générale du Canada a souligné que la plupart des rapports requis d'AINC ne donnent pas d'information adéquate sur le rendement ou les résultats, que la pénurie d'information obtenue des Premières nations est utilisée dans les rapports des organismes fédéraux au Parlement et que ces rapports ne contiennent pas de données de base non plus que des références aux pratiques exemplaires et que cette information n'est pas utilisée pour établir les niveaux de financement.

3.4 Aspects à considérer par le Parlement

Dans la partie « *Enquête nationale et internationale sur l'infrastructure scolaire et la prestation de* l'enseignement » à la page 57, nous présentons un aperçu des pratiques nationales et internationales en ce qui concerne les infrastructures scolaires et la prestation des services d'enseignement. Nous présentons aussi la liste suivante d'aspects à considérer à partir de cet aperçu.

1. Les estimations du DPB des besoins de financement pour les écoles des PN sont fondées sur les données obtenues du ministère. Compte tenu des problèmes de fiabilité des données mentionnés précédemment, dans le but de rendre les données utilisables et de permettre l'application d'une méthodologie de budgétisation des immobilisations, le DPB a dû rationaliser les données obtenues d'AINC. L'AINC pourrait collecter des données ascendantes fiables et entreprenne une estimation des besoins de financement fondés sur une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations.

2. Les crédits voulus du Parlement pour le financement des écoles des Premières nations devraient être clairement établis par le SCT comme un poste distinct dans le Budget des dépenses.

3. Le Conseil du Trésor pourrait vouloir réserver les crédits voulus du Parlement pour le financement des écoles afin d'assurer que les fonds réservés au financement des écoles des Premières nations ne soient pas réaffectés.

[5] *« Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2002, chapitre 1 : Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux »*, Bureau de la vérificatrice générale du Canada, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20021201cf.pdf

4. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances pourraient travailler avec AINC pour explorer des structures et des options financières de rechange (comme des partenariats publics-privés, des subventions ou des garanties de service de la dette) *dans la mesure du possible*, harmonisées avec l'analyse de rentabilisation sous-jacente à l'appartenance et l'exploitation des écoles des Premières nations.

5. Le ministère pourrait mettre en œuvre une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations[6] pour l'estimation des besoins de financement de l'infrastructure scolaire;

6. Le ministère pourrait mettre en œuvre une gestion des immobilisations fondée sur
   - un examen périodique des immobilisations,
   - des évaluations techniques opportunes et indépendantes afin de déterminer les valeurs de remplacement réelles des immobilisations d'école des Premières nations, et
   - un rapport exact de l'état des immobilisations.

[6] En l'absence d'une méthodologie de budgétisation des immobilisations, la diligence requise par le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de finances n'est pas claire, avant l'approbation des fonds pour l'infrastructure scolaire dans la Mise à jour annuelle des niveaux de référence.

4

4. Financement ministériel d'AINC : Comment l'argent circule

AINC reçoit les crédits dans le cadre du Budget principal et supplémentaire des dépenses de manière semblable aux autres ministères du GC. Cependant, la majorité des dépenses pour les réserves des Premières nations se fait par des subventions et des contributions, par le biais de paiements de transfert d'AINC aux collectivités des Premières nations respectives. Une portion significative de ces paiements de transfert annuels se fait dans le cadre du Programme d'infrastructure communautaire, qui comprend les dépenses pour les immobilisations et le fonctionnement et l'entretien des écoles sur les réserves des Premières nations.

Le mandat du GC de fournir des écoles et des normes de construction découle de la *Loi sur les Indiens de 1867*, suivant laquelle :

- *« Le ministre peut, en conformité avec la présente Loi, établir, diriger et entretenir des écoles pour les enfants indiens »* - Section 114 (2) de la *Loi sur les Indiens de 1867*[7]
- *« Le ministre peut : a) pourvoir à des normes de construction, d'installation, d'enseignement, d'inspection et de discipline relativement aux écoles et prendre des règlements à cet égard »* - Section 115 de la *Loi sur les Indiens de 1867*[7]

Par conséquent, une partie clé du mandat d'AINC a trait à la mise en place d'une infrastructure pour l'enseignement sur les réserves. Les fonds en question sont crédités annuellement par le Parlement pour chaque ministère dans le cadre du Budget principal et supplémentaire des dépenses.

4.1 Comment le GC finance les ministères y compris AINC – Comment l'argent circule

Cette section aborde brièvement le système de financement actuel, qui est semblable à celui de tous les autres programmes gouvernementaux, en décrivant comment l'autorisation de financement est accordée aux ministères et le pouvoir discrétionnaire limité des ministères lorsqu'il s'agit de faire circuler les fonds entre les secteurs de

[7] *« Loi sur les Indiens (R.S., 1985, c. I-5) »*, http://laws.justice.gc.ca/en/ShowDoc/cs/I-5//20090103/fr

financement ciblés. De manière générale, il y a trois mécanismes de contrôle distincts pour l'approbation et la réaffectation des fonds:

- Au niveau parlementaire (le vote des crédits)
- Au niveau du Conseil du Trésor (niveau d'affectation)
- Au niveau du ministère (dépenses réelles)

4.1.1 Au niveau parlementaire

Suivant la présentation du Budget, le GC dépose le Budget principal des dépenses. Le Budget principal des dépenses contient des détails des dépenses proposées du GC par ministère et organisme, pour l'année financière à venir et sont harmonisés au cadre mentionné dans le discours du Budget. Le Budget principal des dépenses identifie les autorisations de dépenser (crédits) et les montants à inclure dans les lois de crédits subséquents (aussi connues comme les projets de loi de crédits). L'approbation parlementaire des projets de loi de crédits fournit aux ministères les autorisations de dépenser proprement dites.

Il est important de noter qu'il n'y a **pas de crédits votés explicitement par le Parlement pour le financement de l'infrastructure scolaire à un point donné dans le temps**. Le ministère a un plan quinquennal théorique appelé le Plan d'investissement à long terme, entre autre pour le financement des infrastructures scolaire et d'autres dépenses en immobilisations. En l'absence d'un crédit parlementaire délimité et explicite pour le financement de l'infrastructure scolaire, qui pourrait être suivi dans les rapports au Parlement comme le Budget des dépenses (y compris les documents de RMR et RPP), **il est impossible de déterminer ce que le Parlement veut consacrer au financement des écoles, et conséquemment, le montant qui a éventuellement été dépensé à cette fin.**

4.1.2 Au niveau du Conseil du Trésor

Avant d'obtenir le pouvoir de dépenser du Parlement, les ministères doivent préparer une soumission au Conseil du Trésor pour les nouveaux programmes. Le Conseil du Trésor impose habituellement des plafonds sur le montant des transferts permis aux récipiendaires des subventions et contributions ministérielles. Les transferts au-dessus de ce montant exigeraient normalement que le ministère formule une demande au Conseil du Trésor demandant la permission de dépasser ce plafond. Cependant, en raison d'une décision du Conseil du Trésor en 2005, ce règlement ne s'applique pas au Programme d'immobilisations et d'entretien d'AINC, par lequel l'infrastructure scolaire est financée. Par conséquent, le DPB remarque que :

- tout d'abord, la politique du Conseil du Trésor sur les plans d'investissement à long terme ne s'applique pas dans le cas d'AINC, compte tenu de l'instrument de financement utilisée pour financer les écoles c'est-à-dire les subventions et les contributions; et
- deuxièmement, compte tenu de la non-applicabilité de la politique du Conseil du Trésor sur les plans d'investissement à long terme, le ministère n'est pas tenu de soumettre un plan d'investissement à long terme basé sur une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations lorsqu'il demande les approbations au Conseil du Trésor.

Par conséquent, il n'y a pas de supervision efficace de la part du Conseil du Trésor du niveau du financement de l'infrastructure scolaire pour deux raisons[8].

[8] AINC est assujetti au projet pilote, qui remplace la politique de PILT, appelé *« Stratégie de mise en œuvre pour la Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis et la Politique sur la gestion des projets »*. Cette nouvelle politique stipule à la section 2.2 : *« Il convient de noter que ces politiques ne s'appliquent pas aux investissements et aux projets financés au*

4.1.3 Au niveau du ministère

Une fois que le Parlement a voté les crédits, les ministères sont tenus de respecter les fonds dans chaque crédit, à moins d'obtenir l'approbation parlementaire pour déplacer les fonds entre les crédits.

Nota :
Il faut remarquer le fait que même si les ministères doivent obtenir l'approbation parlementaire pour déplacer des fonds entre les crédits, l'approbation parlementaire n'est pas requise pour faire passer les fonds d'un programme à un autre au sein d'une même catégorie de crédits. Par conséquent dans le cas d'AINC, étant donné que tout le financement des réserves des Premières nations se fait par subventions et contributions, **il n'y a pas de supervision du Parlement efficace des dépenses dans les programmes individuels** une fois que le niveau de financement a été approuvé dans le cadre des subventions et des contributions.

Une fois que le financement ministériel a été approuvé par le Parlement, la plupart des fonds sont transférés par financement global c.-à-d. un seul transfert pour couvrir le financement des Premières nations dans les régions respectives pour l'année financière en entier. **C'est à ce niveau régional que la plupart des décisions en matière de dépenses sont faites, basées sur le Système national de classement des priorités (SNCP)[9]. Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation officielle du sous-ministre (SM) ou tout autre membre du personnel de l'AC d'AINC pour ces décisions en matière de dépenses.**

Même s'il y a de nombreux contrôles en place pour assurer que les collectivités des Premières nations récipiendaires utilisent les fonds comme prévu (p. ex., en fournissant des bilans financiers à AINC, etc.) les dépenses réelles du ministère ne sont que très peu examinées. Il est important de souligner encore une fois qu'il n'y a **pas de crédits votés explicitement par le Parlement pour le financement de l'infrastructure scolaire à un point donné dans le temps.**

Question : Le « plafond de financement de 2 % » et son incidence
Le plafond de financement qui a été imposé à AINC a créé de la confusion. Certains membres du comité d'experts ont noté qu'il s'agissait d'un problème. Cependant, le DPB n'a pas été en mesure de trouver de document de politique d'AINC qui indique qu'il s'agit d'un plafond de financement pluriannuel. Veuillez vous reporter à l'« *Annexe : Le « plafond de financement de 2 % » et son incidence»* à la page 73 pour une discussion détaillée de ce prétendu problème de plafond de financement.

Le DPB aimerait souligner que le programme ou la politique auquel s'applique ce plafond de financement de 2 %, ou le pourcentage de ce plafond de financement n'a aucune influence quelle qu'elle soit sur le modèle financier sous-jacent pour la budgétisation des immobilisations de l'infrastructure scolaire des Premières nations tel que proposé en détail dans « *Estimations des besoins de financement du DPB* » **à la page 38.**

moyen de subventions et de contributions. D'autres outils d'intervention du Conseil du Trésor permettent de couvrir le coût des subventions et contributions », http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=13969&section=text - sec4.2

[9] « *Fiche d'information : Programme d'immobilisations et d'entretien* », http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/cap-mgmt-eng.asp

4.1.4 Incidence du manque de financement réservé et de crédits du Parlement affectés explicitement aux écoles

Tel qu'indiqué précédemment, en raison de l'absence de crédits parlementaires affectés explicitement aux dépenses d'infrastructure scolaire, AINC travaille avec un plan d'investissement à long terme (PILT) interne théorique, conformément au Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) pour le financement des infrastructures scolaires. Les fonds théoriques prévus affectés au financement scolaire peuvent souvent être dépensés pour d'autres programmes et projets sous divers postes de dépenses.

Par conséquent, la différence entre les dépenses prévues et les dépenses réelles reflète ce que le DPB croit être des fonds réaffectés à d'autres programmes et projets. Les dépenses réelles pour les écoles, conformément aux catégories de dépenses en immobilisations et de F et E, sont habituellement moins élevées que les dépenses prévues dans le PILT PIE.

Le tableau 2 ci-dessous montre la différence entre les « dépenses réelles » historiques et les « dépenses prévues », basée sur les « dépenses prévues » les plus récentes :

Tableau 2 : Différence entre les dépenses prévues en éducation dans PILT PIE suivant les dernières données de « dépenses réelles » pour les années respectives et les dépenses réelles au cours de l'AF2002-2003 à AF2007-2008

(en milliers de $)	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	Total
Dépenses prévues totales (immobilisations + F et E)	240 344	245 151	216 024	220 345	216 595	248 485	1 386 944
Dépenses réelles totales (immobilisations + F et E)	213 037	211 784	213 440	189 004	194 769	243 701	1 265 735
Différence (réaffectations)	-27 307	-33 367	-2 584	-31 341	-21 826	-4 784	-121 209
Différence en pourcentage (réaffectations)	-11,36 %	-13,61 %	-1,20 %	-14,22 %	-10,08 %	-1,93 %	
Source : AINC							

Par conséquent, au cours de l'AF2002-2003 jusqu'à AF2007-2008, 1,386 milliards de $ étaient « théoriquement » prévus pour les dépenses en immobilisations et de F et E liés à l'éducation et en réalité, environ 1,265 milliards de $ ont été dépensés. **Par conséquent, environ 121 millions de $ ont été détournés ou réaffectés à d'autres programmes et projets à partir des dépenses prévues d'immobilisations scolaires et de F et E.**

Veuillez vous reporter à l'« *Annexe : Dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles (immobilisations et fonctionnement et entretien seulement) du PILT PIE D'AINC* » à la page 70 pour les détails sur cette réaffectation ou détournement des fonds.

5

5. Financement historique d'AINC

La présente section porte sur les diverses données de financement d'AINC, par crédits et programmes liés à l'éducation. Pour une description détaillée du financement et des dépenses annuels d'AINC, veuillez vous reporter à l'« *Annexe : Financement historique détaillé d'AINC* » à la page 63.

5.1 Crédits parlementaires historiques d'AINC

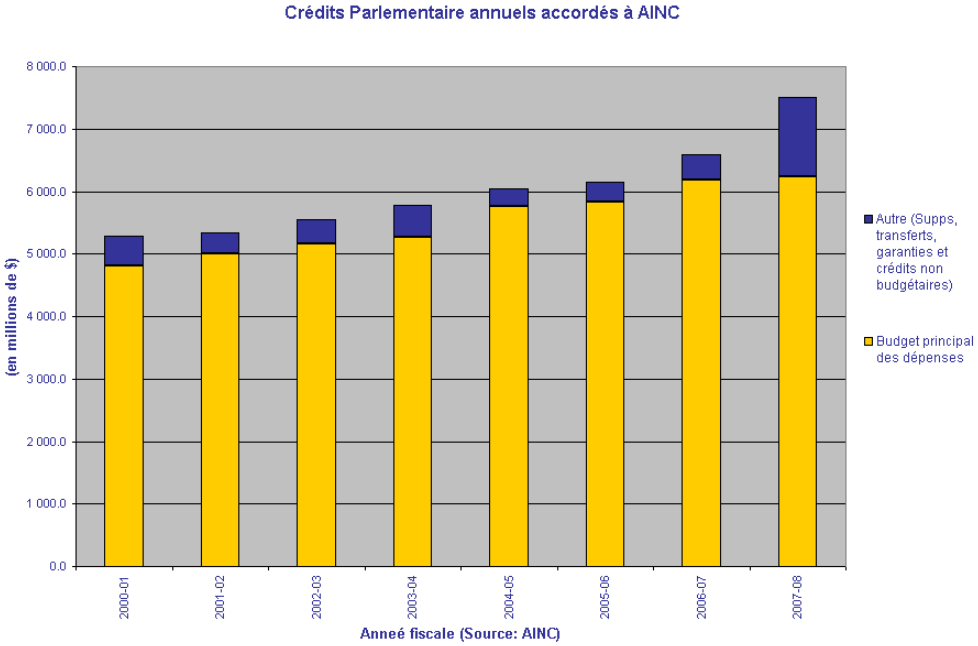
Comme tous les ministères du GC, l'AINC obtient son financement par crédits parlementaires budgétaires dans le cadre du Budget principal et supplémentaire et de crédits non budgétaires. Le tableau 3 ci-dessous illustre les crédits annuels d'AINC depuis l'AF2000-2001 jusqu'à l'AF2007-2008. Les données sont réparties selon qu'elles proviennent du Budget principal des dépenses, des budgets supplémentaires et des crédits non budgétaires.

Tableau 3 : Données sur les crédits budgétaires et non budgétaires d'AINC pour l'AF2000-2001 jusqu'à l'AF2007-2008

(en millions de $)		AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
AINC (budgétaire)	Budget principal des dépenses	4 804,6	5 011,0	5 157,2	5 262,0	5 760,8	5 825,5	6 189,7	6,232.2
	Sous-total supp « A »	295,6	142,5	95,1	321,9	119,8	0,0	187,7	209.3
	Sous-total supp « B »	0,0	31,6	126,9	0,0	3,9	0,0	32,8	867.6
Autres ajustements / transferts / garanties		57,3	24,1	36,0	45,6	28,4	190,9	34,8	62,9
Crédits budgétaires totaux		5 157,5	5 209,2	5 415,2	5 629,5	5 912,8	6 016,4	6 445,0	7 372,0
Crédits non budgétaires totaux		121,5	136,9	137,3	152,8	133,9	139,4	149,7	134,9
Crédits totaux		5 279,0	5 346,2	5 552,6	5 782,3	6 046,7	6 155,8	6 594,7	7 506,9
Source: INAC									

Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, AINC reçoit en moyenne environ 92 % de ses crédits annuels dans le cadre du Budget principal des dépenses et environ

8 % de ses crédits annuels par les budgets supplémentaires, des ajustements, des transferts, des garanties et des crédits non budgétaires. Cependant, pour l'AF2007-2008, AINC a obtenu environ 6,23 milliards de $ par le Budget principal par opposition à un crédit total de 7,5 milliards de $, supposant que 17 % de ses crédits ont été obtenus dans le cadre des budgets supplémentaires, etc.



5.2 Dépenses historiques d'AINC en éducation (immobilisations et fonctionnement et entretien)

Une partie du financement annuel d'AINC est théoriquement réservée aux dépenses d'infrastructures des réserves des Premières nations dans le cadre du programme d'infrastructure communautaire. Les dépenses d'infrastructure scolaire (immobilisations et F et E) proviennent de ce programme.

Le tableau 4a ci-dessous indique les dépenses annuelles (autorisées et réelles) conformément à la catégorie de dépenses d'infrastructure communautaire.

Tableau 4a : Dépenses d'infrastructure communautaire historiques (toutes les dépenses pour les réserves)

(en millions de $)	AF2000 -2001	AF2001 -2002	AF2002 -2003	AF2003 -2004	AF2004 -2005	AF2005 -2006	AF2006 -2007	AF2007 -2008
Infrastructure communautaire (autorisée)	960,6	914,7	960,2	928,1	965,5	973,9	1 139,4	1 092,6
Infrastructure communautaire (réelle)	958,1	902,8	963,4	935,9	930,0	938,7	1 070,3	1 032,2
Source: AINC								

C'est par le biais de ce programme d'infrastructure communautaire que le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) d'AINC est financé, qui par ricochet contient les fonds d'immobilisations liés à l'infrastructure scolaire et les dépenses de fonctionnement et d'entretien.

Le tableau 4b ci-dessous indique les dépenses annuelles réelles en immobilisations scolaires et en F et E.

Tableau 4b : Dépenses historiques d'immobilisations pour l'éducation/écoles et de F et E (toutes les dépenses pour les réserves)

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Dépenses pour les établissements d'enseignement F et E (réelles)	62,3	81,3	88,5	92,9	95,7	99,0	96,7	108,3
Dépenses en immobilisations pour les établissements d'enseignement (réelles)	151,1	154,3	124,6	118,9	117,8	90,0	98,0	135,4
Dépenses totales d'immobilisations et de F et E pour l'éducation (réelles)	**213,3**	**235,6**	**213,0**	**211,8**	**213,4**	**189,0**	**194,8**	**243,7**
Source: AINC								

Par conséquent, pour l'AF2007-2008, 108,3 millions de $ sont allés au F et E et 135,4 millions de $ en immobilisations pour l'infrastructure scolaire des réserves des Premières nations.

5.3 Dépenses historiques d'AINC en éducation (services d'enseignement, soutien et autre)

Les dépenses d'AINC pour les écoles (à l'exclusion des dépenses en immobilisations et de F et E) sont composées des services d'enseignement dans les écoles provinciales, fédérales, de bandes **et** privées, l'éducation spéciale, l'éducation postsecondaire, le transport, les centres culturels et autres. Le tableau 5 ci-dessous indique les dépenses annuelles dans ces catégories de dépenses, divisées en dépenses directes et indirectes, et **exclut toutes les dépenses en immobilisations et de fonctionnement et entretien**. Les dépenses indirectes sont pour les services internes d'AINC. Toutes ces dépenses ne font pas partie de l'infrastructure communautaire et des programmes de dépenses du PIE.

Tableau 5 : Autres dépenses liées à l'éducation, y compris les dépenses pour l'enseignement hors réserve, le transport, etc.

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Dépenses directes totales	1 274,8	1 326,8	1 360,5	1 428,9	1 484,4	1 528,3	1 579,2	1 627,0
Dépenses indirectes totales	0,00	106,67	123,79	109,40	95,84	90,91	100,58	107,77
Total des dépenses pour les services d'enseignement, de soutien, hors réserve et autres	1 274,7	1 433,4	1 484,2	1 538,3	1 580,2	1 619,2	1 679,8	1 734,7
Source: AINC								

5.4 Somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation

Par conséquent, les dépenses pour l'enseignement et l'éducation dans les réserves des Premières nations sont constituées des immobilisations, du F et E et des services d'enseignement et des dépenses de soutien. Toutes ces dépenses sont financées par AINC. Le résumé de toutes les dépenses annuelles d'AINC pour l'éducation et les écoles, indiquées ci-dessous dans le tableau 6a est la somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation.

Tableau 6a : Sommation totale des dépenses historiques en éducation d'AINC par catégorie

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Dépenses pour les établissements d'enseignement F et E (réelles)	62,3	81,3	88,5	92,9	95,7	99,0	96,7	108,3
Dépenses en immobilisations pour les établissements d'enseignement (réelles)	151,1	154,3	124,6	118,9	117,8	90,0	98,0	135,4
Services d'enseignement, soutien, hors réserve et autres	1274,7	1433,4	1484,2	1538,3	1580,2	1619,2	1679,8	1734,7
Dépenses totales d'AINC en éducation	1 488,1	1 669,1	1 697,3	1 750,1	1 793,6	1 808,2	1 874,6	1 978,4
Source: AINC								

Par conséquent, à partir du tableau 6a ci-dessus, pour l'AF2007-2008, AINC a financé 108,3 millions de $ pour le F et E, 135,4 millions de $ pour l'immobilisation et 1,734 milliards de $ pour les services d'enseignement, de soutien et hors réserve et d'autres dépenses. Cette dépense s'élève à 1,978 milliards de $ pour l'AF2007-2008. À partir du tableau 3 à la page 21, AINC a obtenu 7,5 milliards de $ en crédits annuels totaux. Par conséquent, de ces 7,5 milliards de $, AINC a financé 1,978 milliards de $ pour les dépenses en éducation liées à l'école, ce qui représente 1,978 / 7,5 = 26,37 % du total annuel des crédits ministériels d'AINC.

En termes de taux de croissance annuel :

Tableau 6b : Taux de croissance annuel par catégorie des dépenses historiques en éducation d'AINC

Taux de croissance annuel	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	Moyen
Dépenses pour les établissements d'enseignement F et E (réelles)	30,50 %	8,86 %	4,97 %	3,01 %	3,45 %	-2,32 %	12,00 %	8,64 %
Dépenses en immobilisations pour les établissements d'enseignement (réelles)	2,12 %	-19,25 %	-4,57 %	-0,93 %	-23,60 %	8,89 %	38,16 %	0,12 %
Services d'enseignement, soutien, hors réserve et autres	12,45 %	3,54 %	3,65 %	2,72 %	2,47 %	3,74 %	3,27 %	4,55 %
Dépenses totales d'AINC en éducation	12,16 %	1,69 %	3,11 %	2,49 %	0,81 %	3,67 %	5,54 %	4,21 %
Source: INAC								

À partir du tableau 6b ci-dessus, le total des dépenses annuelles de F et E augmentent à un taux annuel moyen de 8,64 %, tandis que les dépenses en immobilisations augmentent à un taux de 0,12 %. D'autres dépenses comme les services d'enseignement, de soutien et d'enseignement hors réserve et autres augmentent à un taux annuel de 4,55 %. Le total des dépenses d'AINC en éducation (la somme du

fonctionnement et de l'entretien, des immobilisations et des services d'enseignement, de soutien et d'enseignement hors réserve et autres) augmentent à un taux annuel de 4,21 % tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessus.

6

6. Défis dans l'estimation de l'incidence fiscale des besoins de financement des écoles des Premières nations

La détermination de l'incidence fiscale des besoins de financement de l'infrastructure scolaire par le GC fait appel à une estimation juste des coûts qui seront vraisemblablement engagés dans diverses catégories de dépenses et les facteurs de coût qui leur sont associés. Les besoins de financement de l'infrastructure scolaire dans les réserves des Premières nations par le GC se trouvent dans les catégories suivantes :

1. Les **dépenses en immobilisations** sont constituées des
    i. dépenses **de remplacement et de reconstruction de l'infrastructure scolaire existante**, tel que déterminé par les évaluations techniques;
    ii. **dépenses de recapitalisation** requises pour assurer que l'infrastructure scolaire existante sera *en effet utilisable jusqu'à la fin de son cycle de vie utile tel que déterminé par les évaluations techniques;*
    iii. dépenses pour de **nouveaux projets d'infrastructure scolaire**, afin de suivre le rythme des besoins scolaires et pédagogiques grandissants dans les réserves des Premières nations, le cas échéant.
2. Les **dépenses de fonctionnement et d'entretien** de l'infrastructure scolaire existante et les nouveaux projets d'école.
3. **Autres dépenses additionnelles**, pour financer les besoins liés à l'école et à l'éducation qui ne sont pas saisis dans les trois postes de dépenses précédents (p. ex., le financement de l'enseignement aux autochtones hors réserve, le transport, la rémunération des enseignants, etc.).

Veuillez vous reporter à « *Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations* » à la page 28 pour une description détaillée de ces coûts et les facteurs de coût qui leur sont associés.

La capacité d'AINC ou du DPB d'évaluer l'incidence fiscale du financement de l'infrastructure scolaire composée de 803 écoles repose sur deux facteurs suivants :
1. une méthodologie robuste et éprouvée de budgétisation des immobilisations, et
2. des données de base fiables et uniformes accompagnées d'information essentielle sur le portefeuille d'immobilisations d'infrastructure scolaire.

Cependant, AINC ne dispose actuellement d'aucun de ces instruments d'habilitation clés. Certains des défis importants dans l'estimation du coût total pour le gouvernement du Canada, à l'intérieur d'un niveau raisonnable de fiabilité, sont décrits ci-dessous. Le manque de données fiables d'AINC sur les variables clés comme la durée de vie théorique des immobilisations, la valeur de remplacement des immobilisations fondée sur des évaluations techniques et les facteurs de marché, etc. conjuguées à des rapports financiers incohérents et insuffisants dans les RMR et les RPP, qui n'isolent pas les crédits parlementaires explicitement affectés aux écoles des Premières nations font partie de ces défis. À partir des discussions avec les représentants d'AINC et l'examen de l'information fournie, le Bureau du Directeur Parlementaire du Budget a déterminé que :

- Il n'y a pas de méthodologie ou de modèle financier de budgétisation des immobilisations précis, pour les dépenses scolaires des Premières nations.
- Il n'y a pas de gestion officielle des immobilisations d'infrastructure scolaire, ni de rapports sur l'état des bâtiments.
- De manière semblable, il n'y a pas de stratégie intégrée pour le portefeuille d'immobilisations scolaires et l'influence réciproque des immobilisations sur les divers besoins de la population scolaire des Premières nations.
- Il n'y a pas d'évaluation ou d'examen indépendant des immobilisations (technique ou autre).

AINC a fourni au DPB les données y compris une liste des immobilisations scolaires qui se trouvent actuellement sur les réserves des Premières nations. Il y a plusieurs écarts et incohérences dans les données fournies, dont :

- Une consignation inexacte de la durée de vie théorique des infrastructures scolaires
- Un manque de catégorisation appropriée des infrastructures scolaires
- Des rapports inexacts et contradictoires sur la vie restante estimée des immobilisations
- Des rapports incohérents sur la valeur de remplacement des immobilisations
- Une évaluation subjective de l'état des diverses immobilisations scolaires

Par conséquent le DPB a apporté des corrections aux données fournies par AINC, conformément aux normes et aux points de référence de l'industrie, et en consultation avec des experts de l'industrie et des membres du comité, comme il est dûment noté, pour refléter de façon exacte la nature de l'infrastructure scolaire. Veuillez vous reporter à « *Estimations des besoins de financement du DPB* » à la page 38 pour une analyse complète.

De plus, le DPB a examiné l'incidence de divers facteurs qui étaient perçus comme jouant un rôle pour déterminer les besoins de financement des écoles des Premières nations, comme le plafond de financement de 2 %, la croissance de la population sur les réserves des Premières nations, etc. **Le DPB a toutefois trouvé que le plafond de financement de 2 % n'est pas un facteur des besoins de financement. En outre, la question de la croissance de la population ne peut pas être confirmée avec l'ensemble de données actuelles disponibles, qui ne démontrent pas une croissance significative de la population sur les réserves des Premières nations.**

7

7. Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations

Cette section vise à décrire la méthodologie utilisée par le Bureau du Directeur Parlementaire du Budget (DPB) pour estimer l'incidence fiscale des engagements juridiques du GC pour financer l'infrastructure scolaire des Premières nations.

Avant de pouvoir d'examiner le besoin de financement des dépenses liées à l'école et à l'éducation sur les réserves des Premières nations, il est important de comprendre les types de coûts que supposent la mise en place des écoles, les facteurs qui influencent ces coûts et la méthode d'évaluation des coûts futurs pour ces écoles.

Les écoles dans les réserves sont des actifs qui appartiennent aux Premières nations et par conséquent ne figurent pas dans le bilan[10] du Canada. Cependant, les obligations juridiques de financer les écoles des Premières nations, qui dans les faits crées un transit dans les besoins nécessitent l'application d'une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations pour estimer les besoins de financement futurs du GC. Les décisions en matière de budgétisation des immobilisations sont importantes à la capacité du GC de répondre à ses engagements dans le financement de l'infrastructure scolaire des réserves parce qu'elles indiquent les besoins financiers futurs que le GC doit prévoir.

7.1 La méthodologie

Une méthodologie robuste de budgétisation des immobilisations est importante pour diverses raisons notamment :

- Les dépenses en immobilisations exigent habituellement de grands engagements de fonds.
- Le coût pour obtenir ces fonds (théoriquement le taux d'intérêt que le GC doit offrir sur les bons du gouvernement) peut être important. Avec une flexibilité fiscale

[10] Les écoles sur les réserves des Premières nations ne figurent pas dans les bilans financiers d'AINC ou les Comptes publics du Canada étant donné que ces immobilisations appartiennent aux Premières nations.

réduite, l'opportunité de l'investissement en immobilisations devient importante pour les Premières nations et le GC, étant donné qu'ils doivent attribuer des ressources peu abondantes à des priorités concurrentes.
- Les décisions en matière de budgétisation des immobilisations font appel à un engagement et une planification à long terme.

Les besoins de financement totaux des dépenses liées à l'école et à l'éducation sur les réserves des Premières nations sont la somme des catégories de dépenses suivantes :

1. Les **dépenses en immobilisations** sont composées des
    i. dépenses pour **remplacer et reconstruire l'infrastructure scolaire existante**, tel que déterminé par les coûts de remplacement des immobilisations à partir des évaluations techniques
    ii. **dépenses de recapitalisation** requises pour assurer que l'infrastructure scolaire existante sera *en effet utilisable jusqu'à la fin de son cycle de vie utile tel que déterminé par les évaluations techniques*
    iii. dépenses pour de **nouveaux projets d'infrastructure scolaire**, pour suivre le rythme des besoins scolaires et pédagogiques grandissants dans les réserves des Premières nations, le cas échéant
2. Les **dépenses de fonctionnement et d'entretien** pour l'infrastructure scolaire existante et les nouveaux projets d'école
3. **Autres dépenses additionnelles**, pour financer les besoins de financement liés à l'école et à l'éducation qui ne sont pas saisis dans les trois postes de dépenses précédents (p. ex., les besoins de financement hors réserve pour financer les élèves qui sortent de la réserve pour s'éduquer, le transport, la rémunération des enseignants, etc.).

Le tableau ci-dessous présente chacune des catégories de dépenses et les facteurs de coût qui leur sont associés et la méthodologie pertinente pour la budgétisation des immobilisations de ces catégories de dépenses.

CATÉGORIE DE DÉPENSES	Méthodologie du DPB pour la budgétisation des immobilisations	Facteurs de coût
Dépenses en immobilisations	Le financement des dépenses en immobilisations se répartit dans trois catégories différentes : 1. **Dépenses pour remplacer et reconstruire l'infrastructure scolaire existante :** Ces dépenses découlent de l'allocation du coût de remplacement des écoles pour financer le besoin le remplacement et la reconstruction des immobilisations une fois qu'elle est mise hors service. Par exemple, si une immobilisation doit être remplacée en 2014, et la valeur de remplacement de l'immobilisation (VRI) (basée sur les estimations de la	Les facteurs de coût des diverses dépenses en immobilisations : 1. **Taux d'utilisation et d'abus :** Il faudrait tenir compte du taux d'utilisation et d'abus des immobilisations existantes dans l'évaluation de l'état des bâtiments. Ces évaluations devraient révéler l'état physique de l'immobilisation et produire aussi une valeur marchande de remplacement de cette immobilisation. Elle permettra aussi de fournir une base d'estimation de l'amortissement accéléré des immobilisations, ou vice versa, de la prolongation possible de la durée de vie

	valeur marchande exacte) est déterminée à 100 $, alors (100 $ / (2014 – 2009[11])) = 100 $ / 5 = 20 $ est alloué pour chacune des années 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013 dans un fonds d'amortissement provisoire (conservé à cette fin), qui servira à reconstruire l'immobilisation. 2. ***Dépense de recapitalisation (aussi appelée « renouvellement du capital ») :*** Cette dépense garantit que l'infrastructure scolaire existante est conservée en bon état de fonctionnement jusqu'au moment où l'immobilisation doit être remplacée ou reconstruite. La recapitalisation est intrinsèquement différente de l'amortissement ou des dépenses de fonctionnement et d'entretien[12]. L'amortissement est une dépense hors caisse utilisée à des fins comptables. Les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont simplement des dépenses comme pour les services, l'aqueduc, les égouts sanitaires, etc. qui ne représentent en aucun cas des dépenses en immobilisations. La recapitalisation est la reconstruction et le reconditionnement physiques des **sous-systèmes** de l'immobilisation, sans toutefois remplacer l'immobilisation au complet.	de l'immobilisation au-delà de celle prévue. L'amortissement accéléré peut se produire pour plusieurs raisons d'origine naturelle ou humaine. Les causes naturelles incluent le climat, les catastrophes, etc. Les causes d'origine humaine incluent les normes de construction inadéquates, le défaut d'adaptation des normes de construction aux conditions climatiques et l'abus et l'endommagement des immobilisations. Le facteur de coût le plus important qui affecte cette catégorie de coûts est l'amortissement accéléré de l'infrastructure scolaire. La grande utilisation et l'abus de l'immobilisation mèneront à sa mise hors service prématurée ce qui mènera à une allocation de coûts plus élevée au cours d'une période de temps plus courte. Par exemple, si une immobilisation devait être remplacée à l'origine en 2014 et que sa VRI est évaluée à 100 $, mais en raison d'une grande utilisation et de l'abus il a été déterminé que l'immobilisation devra être mise hors service en 2012, alors (100 $ / (2012 – 2009[11])) = 100 $ / 3 = 33,3 $ est alloué pour chacune des années 2009, 2010 et 2011 dans le fonds d'amortissement provisoire, reflétant une allocation de coûts plus élevée sur une base annuelle comparativement au cas

[11] On suppose que l'année en cours est 2009.
[12] *« Re-capitalization & Capital Renewal--What's the Number? The Problem of Planning For and Managing Waves of Expiring Assets »*, January 2001, Steve Westfall, Tradeline Inc., Rick Biedenweg, Pacific Partners Consulting Group, Tom Henderson, Building Technology Associates, Phillipe Locke, DuPont, Bob Papa, Bristol-Myers Squibb, Tim Prime and Matt Kelly, Freddie Mac, http://www.tradelineinc.com/reports/E81F7036-BECE-11D4-95B9005004022792

Traditionnellement, une évaluation technique de la propriété immobilière est utilisée pour déterminer l'état précis de l'immobilisation et déterminer la dépense de recapitalisation totale requise sur une base annuelle, en termes de valeur de remplacement de l'immobilisation proprement dite. Si, par exemple, une immobilisation doit être remplacée en 2014 et que sa VRI est évaluée à 100 $ et que les évaluations techniques déterminent un taux de dépenses de recapitalisation de 2 % par année, alors 2 % * 100 $ = 2 $ sera affecté à chacune des années 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013 en tant que dépense de recapitalisation.

3. ***L'investissement dans l'immobilisation d'une une nouvelle infrastructure scolaire*** est la dépense requise pour garder le rythme avec la demande grandissante pour une telle infrastructure dans les Premières nations, conformément au taux de croissance de la population et l'augmentation soutenue (prouvée statistiquement) de la population scolaire année après année, le cas échéant.

normal lorsque l'immobilisation serait mise hors service en temps voulu en 2014, entraînant une dépense d'environ 20 $ seulement par année.

2. **Éloignement de l'emplacement de l'immobilisation :** Tous les coûts engagés pour construire l'immobilisation au complet seront capitalisés (lignes directrices de l'ICCA) et l'éloignement de l'emplacement saisira les coûts du transport, les questions de liquidité affectant le processus contractuel, ainsi que les normes de construction de l'infrastructure. Il devrait y avoir une interrelation linéaire directe entre la valeur de remplacement et l'éloignement de l'emplacement, d'une immobilisation d'infrastructure de même dimension, spécification, matériau et durée de vie utile donnés, c.-à-d. que plus l'emplacement est éloigné, plus la valeur de remplacement est élevée.

3. Grandeur de l'infrastructure : En raison des économies d'échelle, il y a habituellement tendance à une corrélation négative entre la grandeur des propriétés immobilières et leurs valeurs de remplacement. Les propriétés immobilières plus petites coûtent davantage à construire ou à remplacer sur une base d'unité de surface que les propriétés plus grandes.

4. **Investissement dans une nouvelle infrastructure scolaire :** En gros, cet investissement devrait être lié

		à deux questions : a. le taux de croissance de la population scolaire (qui est directement relié au taux de croissance de la population autochtone en générale), b. les directives et les changements dans la politique qui affectent le taux d'investissement.
Dépenses de fonctionnement et d'entretien	Les dépenses de fonctionnement et d'entretien incluent des postes comme le nettoyage, l'entretien général des installations, les services, l'aqueduc, les égouts sanitaires, etc.	Les dépenses de fonctionnement et d'entretien seront reliées directement à la norme de construction de l'immobilisation, qui inclut la qualité de la construction, les matériaux, la grandeur de l'école et l'éloignement. Les écoles plus grandes supposent une dépense plus grande de fonctionnement et d'entretien.
Financement de l'enseignement hors réserve et autres dépenses	Le financement de l'enseignement hors réserve comporte les dépenses totales engagées par l'AINC pour rembourser les gouvernements provinciaux pour les coûts associés à la population étudiante des Premières nations qui fréquentent des établissements provinciaux. Une partie de la population admissible à l'école a historiquement fréquenté l'école à titre d'étudiant hors campus dans les écoles provinciales. Cette dépense est une catégorie distincte qui est actuellement financée sur une base de dépenses spéciales. Historiquement, le financement hors réserve a révélé une tendance linéaire, avec des dépenses annuelles croissantes. Veuillez vous reporter à « *Besoins de financement hors réserve et autres dépenses*	Il pourrait y avoir plusieurs facteurs reliés à l'éducation hors réserve : 1. Le manque d'infrastructure d'installations d'enseignement appropriées (manque de salles, chauffage, eau, etc.) 2. Le manque d'installations d'enseignement de qualité (norme d'éducation de qualité plus faible, enseignement de qualité plus faible, etc.) 3. Les niveaux limités d'enseignement (l'enseignement supérieur et technique n'est pas dispensé dans les réserves) 4. Le manque d'accessibilité (les écoles des Premières nations pourraient être plus éloignées que les écoles provinciales voisines) 5. Des problèmes et des changements de politique concernant les critères requis pour se qualifier pour le

	additionnelles » à la page 50 pour de plus amples détails. Les autres dépenses engagées pendant le fonctionnement régulier de l'école qui ne sont pas couvertes dans les dépenses de fonctionnement et d'entretien entrent dans cette catégorie. Ces dépenses incluent la rémunération du personnel enseignant et de l'exploitation, etc. (c.-à-d. toutes les dépenses requises pour le bon fonctionnement des écoles qui ne sont pas déjà couvertes dans les autres catégories).	financement hors réserve Les facteurs de coût pour les autres catégories additionnelles de dépenses sont directement reliés à : 1. La grandeur et l'étalement de l'immobilisation, impliquant le nombre total d'élèves qui peuvent être accueillis. Ce facteur sera mis en relation avec l'effectif enseignant et le montant des autres dépenses additionnelles requis. 2. L'éloignement de l'emplacement.

7.2 Modèle financier proposé

À partir des détails fournis pour chacune des 803 écoles dans la base de données SIGI d'AINC et la méthodologie du DPB élaborée pour la budgétisation des immobilisations de l'infrastructure scolaire des Premières nations, le DPB a créé le modèle financier suivant pour projeter les besoins de financement futurs basés sur l'ensemble de données limitées disponibles.

Les intrants de base du modèle sont les suivants (tels qu'ils figurent dans le bloc A du tableau plus loin) :

- Liste des immobilisations scolaires
- L'état actuel signalé pour chaque école. L'état des écoles est désigné subjectivement dans la base de données SIGI d'AINC comme « neuf », « bon », « passable », « médiocre », « fermé » et « pas inspecté »
- L'année de construction de l'école
- Valeur de remplacement de l'immobilisation

Compte tenu de la quantité limitée de données disponibles, ces intrants dans le modèle (A) sont utilisés en conjugaison avec les hypothèses suivantes basées sur un examen exhaustif de la documentation et la consultation avec les experts de l'industrie, divers ministères du gouvernement et les membres du comité :

- Type d'école, réparti entre « fixe » et « portable »
- Une norme de cycle de vie pour chaque école : elle a été établie à 40 ans pour les structures « fixes » et 25 ans pour les structures « portables »
- Taux de recapitalisation : il s'agit des dépenses annuelles requises pour les dépenses de recapitalisation fondées sur l'état existant signalé pour chaque école
- On a supposé que l'année financière en cours était 2009

Le taux de recapitalisation est le remplacement des sous-systèmes du bâtiment, ou autrement dit, le renouvellement du capital. Il ne faut pas confondre avec les dépenses de fonctionnement et d'entretien, qui représentent seulement les fonds requis pour assurer le fonctionnement des systèmes, mais non pas pour réparer les systèmes lorsqu'il y a des défaillances ou des dommages. Un taux élevé de recapitalisation indiquerait soit un nombre accru d'immobilisations à mettre hors service qui doivent être remplacées immédiatement ou un ensemble d'immobilisations extrêmement négligées et en mauvais état physique.

Les données d'entrée du modèle ne sont cependant pas uniformes partout et plusieurs erreurs ont été relevées par le DPB. Pour corriger ces erreurs, le DPB a apporté des ajustements (C) aux données d'entrée suivantes dans le modèle :

- Durée de vie utile restante estimée : la durée de vie utile restante estimée est maintenant calculée à partir du type d'immobilisation scolaire et l'année de construction.
- Valeur de remplacement de l'immobilisation : au cours des discussions avec l'AINC, le DPB a remarqué que la VRI signalée pour chaque école dans la base de données SIGI d'AINC était sous-évaluée et qu'historiquement, la dépense réelle pour le remplacement de l'immobilisation était beaucoup plus élevée que le montant indiqué dans la base de données. Le DPB a ensuite effectué un test de vraisemblance pour évaluer la sous-estimation historique de la VRI signalée par l'AINC. On a demandé au ministère de fournir au DPB un échantillon aléatoire statistiquement significatif d'écoles géographiquement dispersées qui ont été reconstruites. Cet échantillon s'accompagnait des VRI indiquées dans la base de données SIGI d'AINC et le coût réel engagé pendant la reconstruction. La différence entre les deux valeurs est la sous-estimation de la VRI. La sous-estimation moyenne de la VRI dans cet échantillon statistiquement significatif a été évaluée à 19,30 %. À partir de cet exercice, la VRI signalée pour chaque école dans la base de données SIGI d'AINC a été augmentée de 19,30 %.

Les intrants, les hypothèses et les ajustements dans le modèle précédent ont ensuite été soumis à une analyse de sensibilité (D), basée sur les variables suivantes :

- Année financière en cours

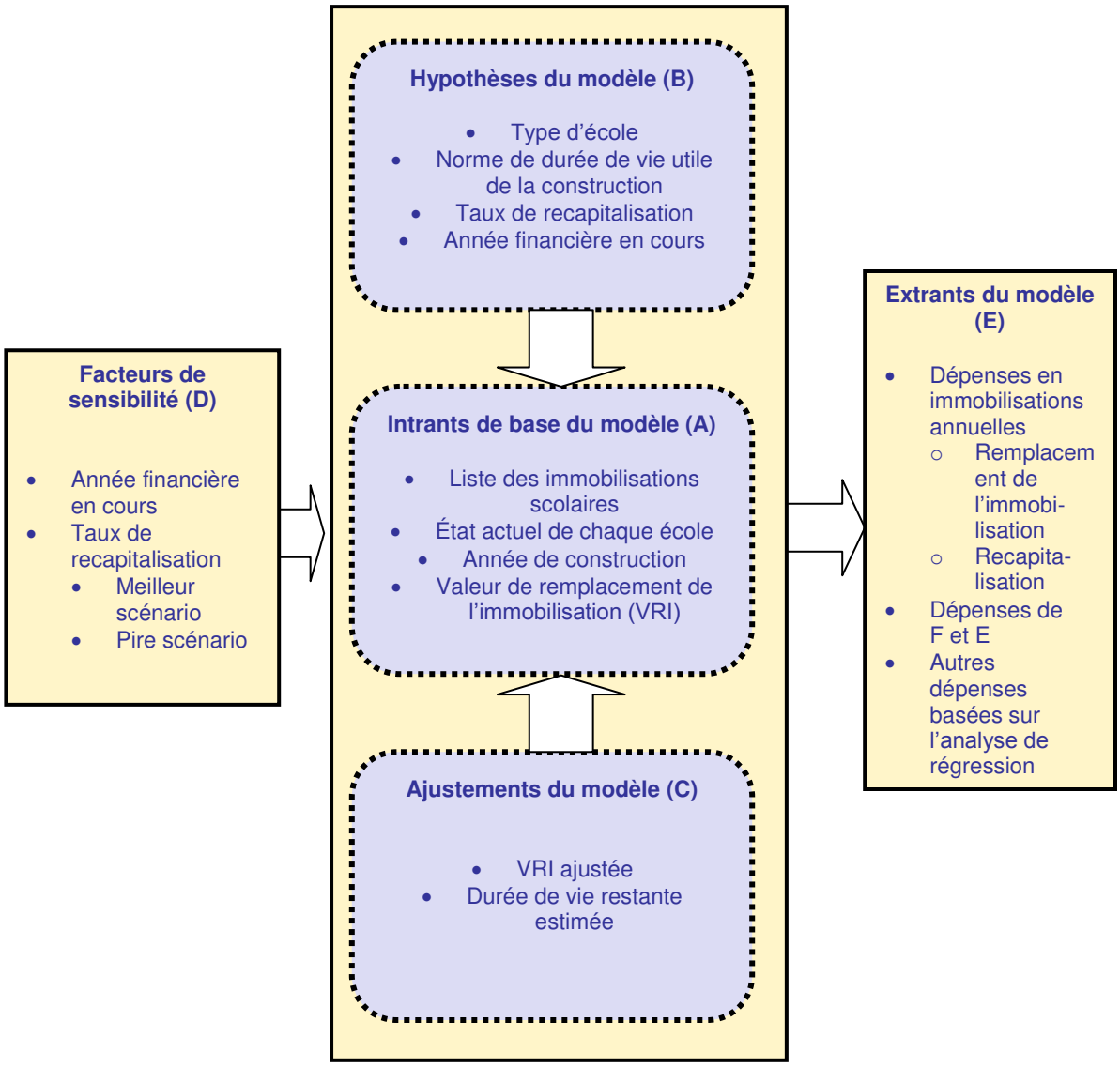
Hypothèses pour les taux de recapitalisation. Cette hypothèse est appliquée à un meilleur et à un pire scénario. Les taux de recapitalisation suivants ont été utilisés pour le meilleur et le pire scénario, basés sur la qualification de l'état de l'installation dans la base de données SIGI d'AINC :

État de l'établissement	Taux de recapitalisation annuel	
	Pire scénario	Pire scénario
Fermé	0 %	0 %
Médiocre	4 %	3 %
Passable	3 %	2 %
Bon	2 %	1,5 %
Neuf	2 %	1,5 %
Pas inspecté	2 %	1,5 %

7.2.1 Interaction des intrants, des hypothèses et des facteurs de sensibilité du modèle

À partir des facteurs mentionnés précédemment, le modèle calcule ensuite ce qui suit (E) :

- Les dépenses d'immobilisations annuelles de chaque école, réparties en dépenses de remplacement et en dépenses de recapitalisation
- Dépenses de fonctionnement et d'entretien et
- Autres dépenses



Le modèle financier en entier est présenté dans le graphique ci-dessus. Chaque immobilisation scolaire indiquée dans la base de données SIGI d'AINC sert d'intrant au modèle (A), auquel les hypothèses du modèle (B) et les ajustements du modèle (C) sont appliqués. À ce modèle combiné, ajusté et corrigé, les facteurs de sensibilité (D) sont appliqués, ce qui mène à l'extrant du modèle réel dans (E).

7.2.2 Modèle typique

L'école d'Amisk Lake se trouve à Beaver Lake Cree Nation - 460, en Alberta. Elle appartient à une bande des Premières nations de Beaver Lake. L'école a été construite en 1981. Les caractéristiques suivantes de l'école se trouvent dans la base de données SIGI d'AINC[13].

Intrants, ajustements, hypothèses, sensibilité et extrants du modèle pour le cas type. Tous les intrants de base proviennent de la base de données SIGI d'AINC.

Nom	École Amisk Lake
Numéro de bande	460
Emplacement	Beaver Lake Cree Nation, Alberta
Emplacement	Beaver Lake 131 – 06701
Intrants de base du modèle (A)	
Année de construction	1981
État actuel de l'école	« Passable »
Valeur de remplacement de l'immobilisation	1 317 154 $
Durée de vie théorique	1 année (données erronées)
Type d'école	Permanente
Hypothèses du modèle (B)	
Type d'école	Fixe
Norme de durée de vie utile de la construction	40 ans
Taux de recapitalisation	Meilleur scénario : 2 %, pire scénario : 3 %
Année financière en cours	2009
Ajustements du modèle (C)	
Valeur de remplacement de l'immobilisation	1 317 154 $ * 119,30 % = 1 571 398 $
Durée de vie restante estimée	1981 + 40 – 2009 = 12 ans
Facteurs de sensibilité (D)	
Année financière en cours	2009
Taux de recapitalisation	Meilleur scénario : 2 %, pire scénario : 3 %
Extrants du modèle (E)	
Dépenses annuelles pour le remplacement de l'immobilisation	1 571 398 $ / 12 = 130 950 $ (8,33 %)
Dépenses de recapitalisation annuelles	Meilleur scénario : 2 % * 1 571 398 $ = 31 428 $ Pire scénario : 3 % * 1 571 398 $ = 47 142 $
Dépenses de F et E et autres	Projection sur le portefeuille total de 803 immobilisations scolaires

Par conséquent, tel qu'indiqué dans le tableau précédent, l'école d'Amisk Lake de la bande 460 a été construite à Beaver Lake Cree Nation à Beaver Lake 131 – 06701, en Alberta en 1981. Conformément à la base de données SIGI d'AINC, une mauvaise durée de vie théorique d'un an est indiquée pour l'immobilisation, étant donné qu'il s'agit d'une structure permanente et en existence et en état « passable » depuis 1981 jusqu'à ce jour. Par conséquent, le DPB a rationalisé la vie de durée utile théorique à 40 ans, basée sur la norme de classification supposée pour les immobilisations « fixes ».

[13] Tous les intrants dans le modèle proviennent de la base de données SIGI d'AINC.

Compte tenu que l'école a un type de structure « fixe », il a été supposé qu'elle a une norme de durée de vie utile de construction de 40 ans, lui donnant 12 ans de durée de vie restante. L'évaluation subjective de l'état « passable » a été traduite en un taux de recapitalisation de 2 % dans le meilleur scénario et de 3 % dans le pire scénario de l'analyse de sensibilité.

La valeur de remplacement de l'immobilisation de 1,317 millions de $ a été calculée à l'aide d'un facteur d'inflation de 19,30 % pour en arriver à une valeur de remplacement de l'immobilisation plus réaliste de 1,57 millions de $.

La VRI de 1,57 millions de $ doit être mise de côté pour les 12 années restantes pour tenir compte du remplacement de cette immobilisation scolaire. La dépense annuelle pour le remplacement de l'immobilisation s'élève alors à 130 950 $ ou à environ 8,33 % de la VRI de cette école. Aussi, basées sur la VRI de 1,57 millions de $, les dépenses de recapitalisation s'élèvent à 31 428 $ dans le meilleur scénario et à 47 142 $ dans le pire scénario, en se servant des taux de recapitalisation hypothétiques de 2 et 3 % respectivement.

8

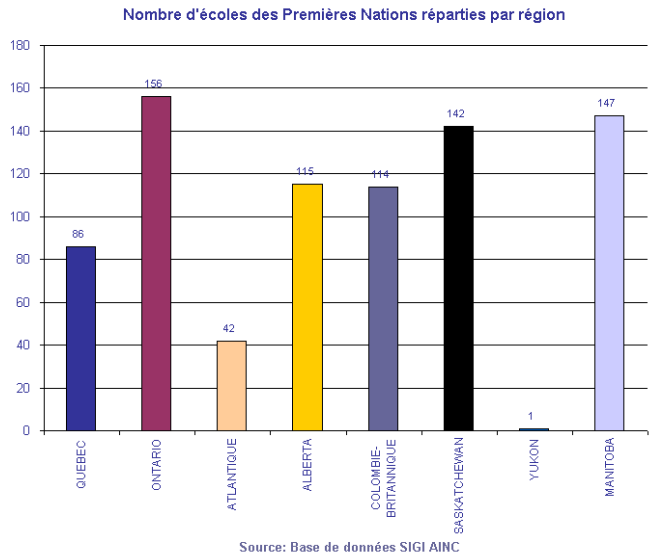
8. Estimations des besoins de financement du DPB

En plus du modèle financier décrit précédemment, le DPB a appliqué le modèle financier pour estimer les besoins de financement des exercices ultérieurs, pour toutes les immobilisations scolaires enregistrées dans la base de données SIGI d'AINC. Dans les sections qui suivent, nous examinons le portefeuille d'immobilisations scolaires en tant qu'intrants du modèle, nous appliquons les ajustements au modèle, utilisons les hypothèses et appliquons les facteurs de sensibilité pour déterminer les besoins de financement annuel.

8.1 Portefeuille d'infrastructures scolaires des Premières nations

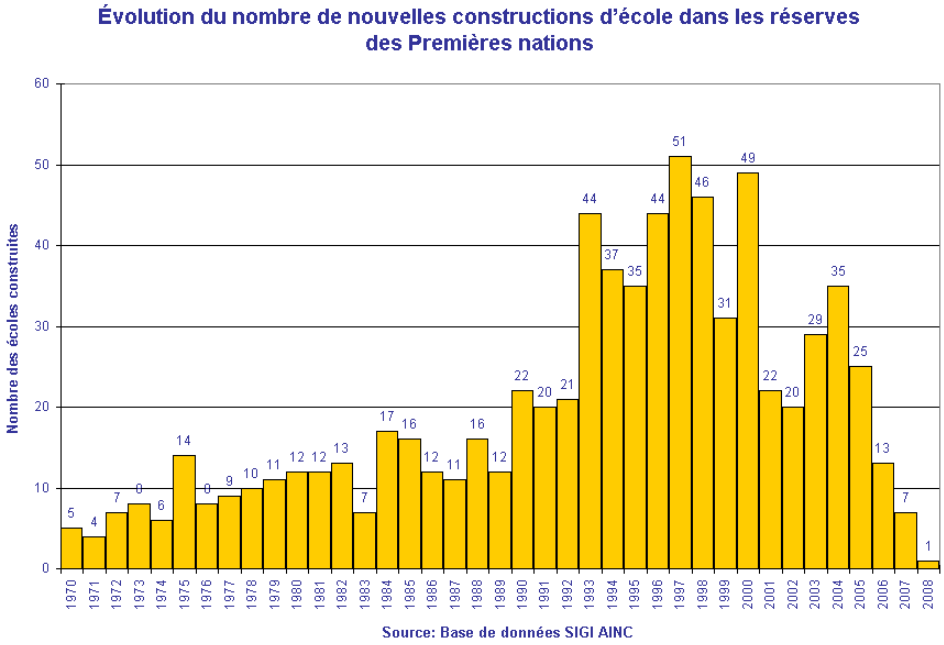
Cette section décrit le portefeuille et les caractéristiques saillantes de l'infrastructure scolaire des Premières nations partout au Canada.

Selon la base de données SIGI d'AINC, il y a en tout 803 écoles appartenant aux Premières nations du Canada. Les données suivantes indiquent la répartition régionale de ces écoles. À partir d'une perspective de comparaison relative, le Yukon est une valeur aberrante étant donné qu'une seule école est inscrite pour cette région.



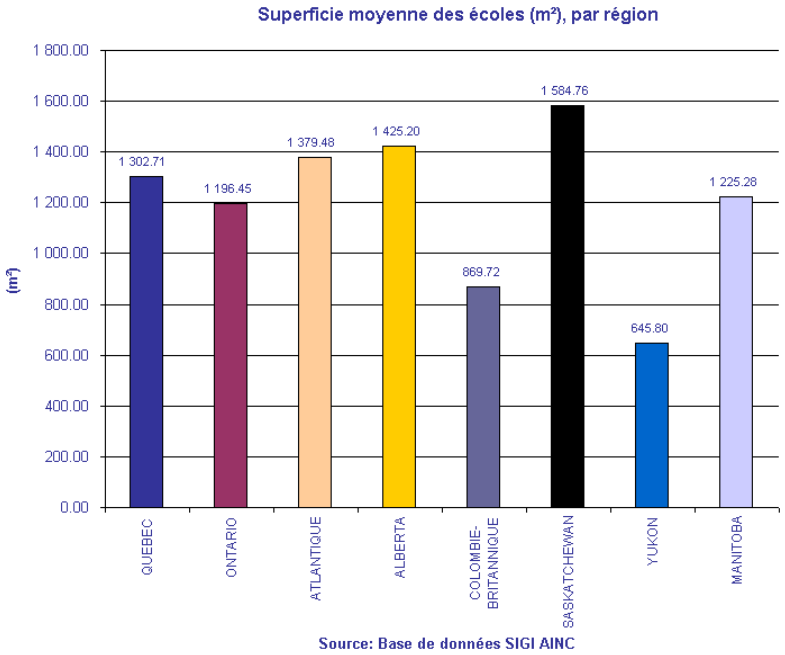
La majorité des écoles se trouvent en Ontario, en Saskatchewan, au Manitoba, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Québec. Il y a relativement beaucoup moins d'écoles dans les provinces de l'Atlantique et au Yukon.

Ces écoles ont été construites sur une longue période de temps depuis les années 1700 à aujourd'hui. La majorité des écoles ont toutefois été construites depuis les années 1950. Le graphique ci-dessous indique le taux de construction historique des écoles sur les réserves des Premières nations depuis l'AF1970-1971.



Comme le graphique le révèle, le calendrier de construction des écoles a repris de la vigueur au début des années 1990 et en comptait en moyenne 35 par année. **Ce calendrier de construction a graduellement ralenti récemment et selon la base de données SIGI d'AINC, il n'y a eu que huit nouvelles écoles construites depuis 2006.**

La base de données SIGI d'AINC recense aussi les écoles par leur superficie en mètres carrés. En évaluant les écoles par leurs dimensions relatives, par région, nous en arrivons au graphique suivant.



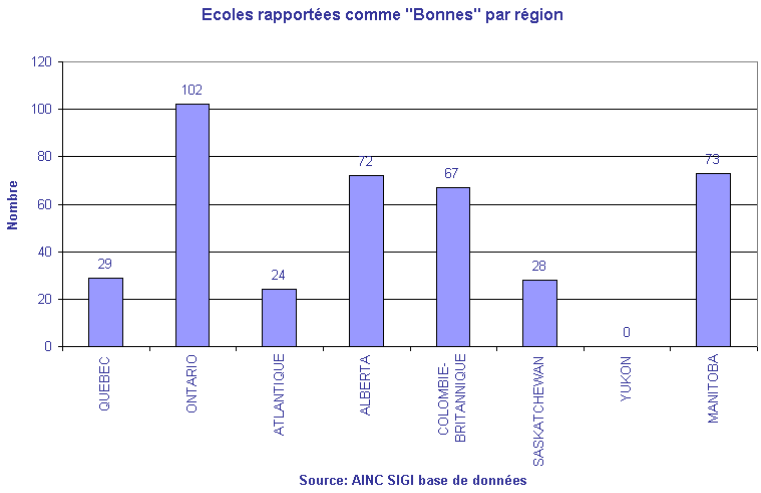
Problèmes :
La superficie moyenne des écoles des Premières nations est de **1 227,04 m^2**. Comme le montre le graphique ci-dessus, la Saskatchewan compte des écoles relativement grandes, d'une dimension moyenne d'environ **1 584,7 m^2,** presque 30 % plus grandes que la moyenne. En revanche, la Colombie-Britannique compte les écoles les plus petites, d'une superficie moyenne de seulement environ **869,72 m^2**. Les raisons pour cette grande fluctuation ne sont pas connues. Compte tenu qu'il n'y a pas de procédure de rapport standard, il faut absolument s'assurer que les superficies des écoles sont indiquées de façon précise, et le cas échéant, déterminer le facteur sous-jacent à une si grande variation dans les dimensions des écoles dans les réserves entre les diverses provinces. Aussi, il est difficile d'établir si les pressions de la population déterminent la superficie des diverses écoles dans les réserves des Premières nations. Veuillez vous reporter à l'« *Annexe : L'enjeu de la croissance de la population des réserves des Premières* nations » à la page 76 pour une discussion du recensement de la population vivant sur les réserves des Premières nations.

8.2 État physique du portefeuille d'immobilisations

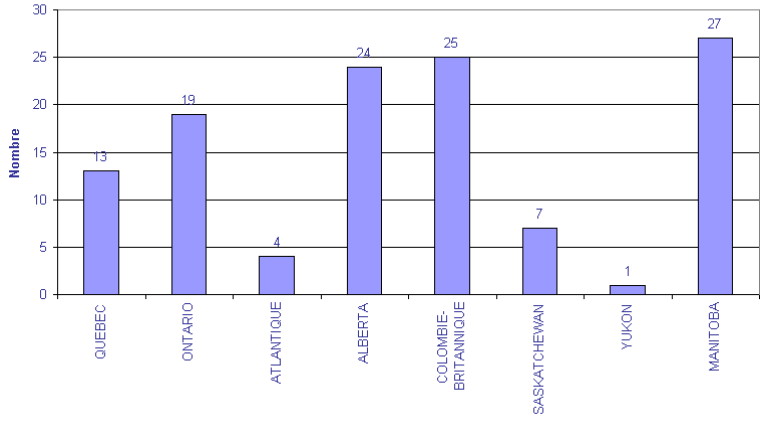
L'analyse des 803 écoles inscrites dans la base de données SIGI d'AINC, démontre que 10 écoles ont été fermées et que 793 existent encore. Sept cent vingt-six écoles dont identifiées de « structures permanentes » et 77 de « structures temporaires » ou « portables ». La base de données SIGI ne livre pas d'information exacte au sujet de la durée de vie théorique des écoles ou de leur durée de vie restante estimée. Compte tenu que l'AINC n'a pas mis en place de politiques de gestion ou de budgétisation du portefeuille d'immobilisations en entier, afin de rationaliser les données, le DPB a entrepris une étude visant à déterminer une durée de vie théorique standard (et conséquemment, une durée de vie restante estimée) pour les immobilisations. Une durée de vie théorique de 40 ans a été assignée aux structures permanentes et de 25 ans pour les structures temporaires dans le but de catégoriser et de standardiser toutes les immobilisations. À partir de cette catégorisation, une **durée de vie restante estimée à cinq ans** a été assignée aux immobilisations qui doivent être remplacées d'ici **au plus cinq ans** à compter de la date de rédaction du présent rapport (2009). Autrement, si une dépense de recapitalisation n'est pas assignée à ces immobilisations scolaires pour les cinq ans, alors 100 % des dépenses de remplacement des immobilisations doivent être assignées immédiatement.

À partir de cet exercice, le modèle financier créé par le DPB indique que la durée restante moyenne des écoles des Premières nations est d'environ 21,78 années, c.-à-d. que toutes les 803 écoles existantes des Premières nations devront vraisemblablement être remplacées d'ici l'AF2030-2031.

Les graphiques suivants répartissent les écoles selon la catégorisation de leur état indiquée dans la base de données SIGI d'AINC, triées par province ou territoire ou région.

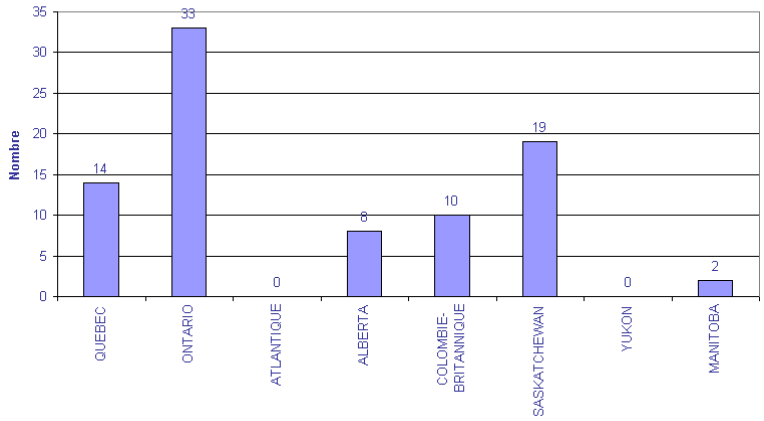


Ecoles rapportées comme "Satisfaisantes" par région



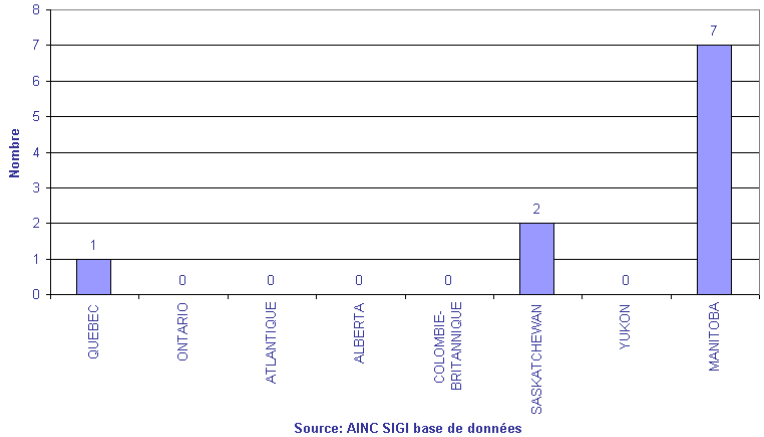
Source: AINC SIGI base de données

Ecoles rapportées comme "Nouvelles" par région

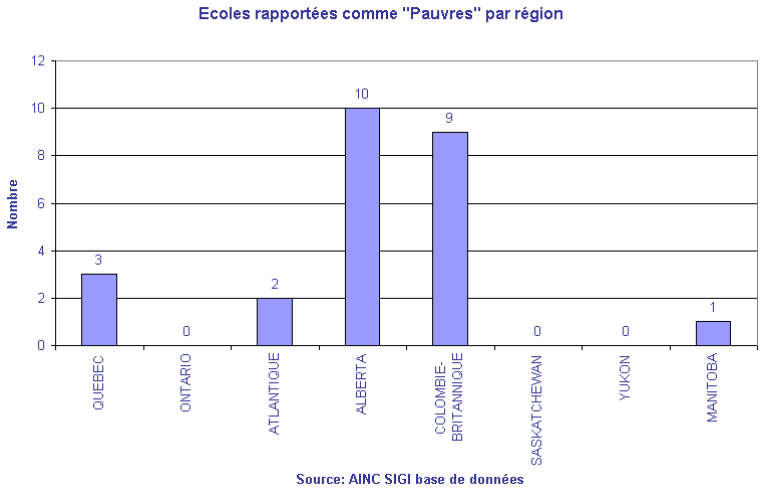


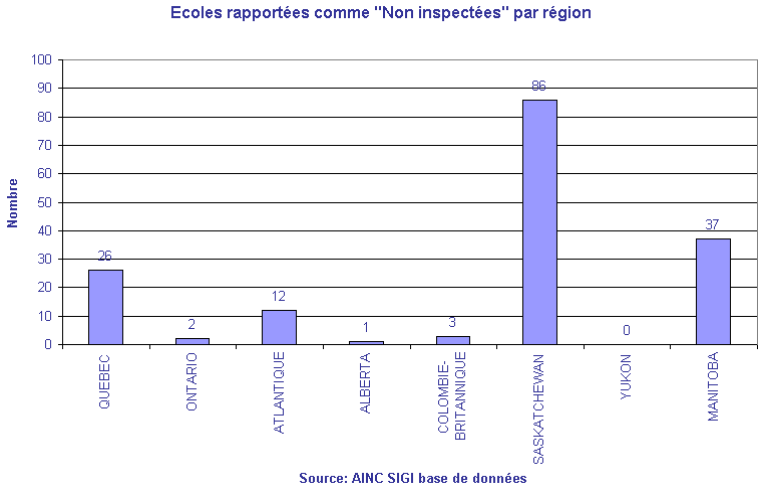
Source: AINC SIGI base de données

Ecoles rapportées comme "Fermées" par région



Source: AINC SIGI base de données





Caractéristiques saillantes de la répartition :

- 7 des 10 écoles fermées se trouvent au Manitoba
- Seulement environ 49 % des écoles sont en « **bon état** ». Presque 21 % des écoles sont identifiées « **pas inspectées** ».
- 19 des 25 écoles (76 %) identifiées en « **mauvais état** » se trouvent en Alberta et en Colombie-Britannique
- Plus de 60 % des écoles en Saskatchewan « **n'ont pas été inspectées** ».
- 12 des 42 écoles dans le Canada Atlantique « **n'ont pas été inspectées** ».

8.3 Ventilation en sous-catégories des besoins de financement estimés

La section intitulée « *Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations* » à la page 28 présente des détails au sujet des postes de dépenses qu'il faut estimer pour déterminer les besoins de financement totaux des écoles des Premières nations basés sur un exercice de budgétisation saine des immobilisations. Les sections suivantes décrivent l'analyse qui permet de déterminer les besoins de financement conformément à chacune de ces catégories.

À partir de la répartition du portefeuille d'immobilisations scolaires décrite précédemment et la méthodologie et le modèle financier pour la budgétisation des immobilisations créés par le DPB, les sections suivantes décrivent l'analyse des dépenses futures projetées conformément aux diverses catégories pour l'infrastructure scolaire des réserves des Premières nations. Ces dépenses se retrouvent sous les rubriques immobilisations, F et E et autres postes de dépenses comme les services d'enseignement, les coûts de l'enseignement hors réserve, etc.

8.3.1 Dépenses en immobilisations

Tel que décrit dans « *Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations* » à la page 28, les dépenses en immobilisations comprennent le remplacement et la reconstruction de l'infrastructure existante, la dépense de recapitalisation de l'infrastructure existante et les dépenses pour les nouveaux projets d'école :

- Provision de fonds pour **remplacer et reconstruire l'infrastructure scolaire existante :** Ce poste de dépenses est déterminé en affectant la valeur de remplacement de l'immobilisation (VRI) également pour chaque année de la durée de vie estimée restante de chaque immobilisation du portefeuille.
- **Dépenses de recapitalisation annuelles** (requises jusqu'à ce que l'immobilisation doive être remplacée ou reconstruite) : Ce poste de dépenses est déterminé en appliquant une dépense de recapitalisation standard dans l'industrie basée sur une VRI exacte, fondée sur le meilleur scénario et le pire scénario. Le meilleur scénario suppose que les immobilisations scolaires des Premières nations sont entretenues dans un état généralement meilleur que dans celui du pire. Une recherche bibliographique exhaustive et une discussion avec les membres du comité au sujet de la budgétisation des immobilisations scolaires n'ont pas permis de produire un point de référence définitif et concluant au sujet des dépenses de recapitalisation des écoles. Par conséquent, le DPB a décidé d'effectuer une analyse de sensibilité en consultation avec les experts de l'industrie et les membres du comité afin de fournir une gamme, basée sur le meilleur scénario et le pire. Le tableau 7 ci-dessous présente les hypothèses de dépenses en récapitulation pour les deux scénarios.

Tableau 7 : Dépenses de recapitalisation annuelles pour les écoles conformément aux divers états indiqués, suivant le meilleur scénario et le pire.

État de l'établissement	Taux de recapitalisation annuel	
	Pire scénario	Pire scénario
Fermé	0 %	0 %
Mauvais	4 %	3 %
Satisfaisant	3 %	2 %
Bon	2 %	1,5 %
Neuf	2 %	1,5 %
Pas inspecté	2 %	1,5 %

.

- Besoin de financement de **nouveaux projets d'infrastructure scolaire.** Le DPB n'a pas obtenu de données d'AINC concernant les nouveaux projets d'école entrepris dans les réserves des Premières nations. Conséquemment, il n'a pas été en mesure de fournir une évaluation du besoin historique de nouveaux projets d'école.

L'information de base requise pour déterminer les dépenses en immobilisations dans les catégories de remplacement de l'immobilisation et de reconstruction et recapitalisation est la suivante :

- la durée de vie théorique des immobilisations,
- la durée de vie restante estimée pour chaque immobilisation et
- la valeur de remplacement estimée des immobilisations.

Les données obtenues dans la base de données SIGI d'AINC n'étaient pas fiables, compte tenu qu'elles n'indiquaient pas de façon exacte la durée de vie théorique, la durée de vie restante estimée ou la valeur de remplacement de l'immobilisation.

- Pour déterminer correctement la durée de vie théorique, le DPB s'est servi d'une stratégie de catégorisation des immobilisations dans laquelle on assigne aux structures permanentes une durée de vie théorique de 40 ans et aux structures temporaires une durée de vie théorique de 25 ans[14].
- Pour déterminer correctement la durée de vie restante estimée, toutes les écoles identifiées « fermées » ont une durée de vie restante estimée à zéro. On suppose qu'on assignera à toutes les immobilisations qui doivent être mises hors service dans les cinq prochaines années ou moins une durée de vie restante estimée de cinq ans pour assurer un financement suffisant pour le remplacement de l'immobilisation. Autrement, on a assigné aux immobilisations scolaires une durée de vie restante basée sur l'année de construction et la durée de vie théorique tel que déterminé par la stratégie de catégorisation des immobilisations décrite précédemment.
- La valeur de remplacement des immobilisations scolaires fournie par l'AINC dans la base de données SIGI est produite mathématiquement à partir d'une formule obsolète[15] et ne reflète pas les conditions de marché actuelles en ce qui concerne la valeur de remplacement d'une immobilisation. Par conséquent, le DPB a utilisé des données statistiquement significatives additionnelles **fournies par l'AINC** pour tester la vraisemblance des données fournies par le ministère et estimer correctement le dépassement entre la valeur de remplacement des immobilisations projetées mathématiquement et les dépenses réelles qui devront vraisemblablement être engagées lorsque les immobilisations sont effectivement remplacées. La section suivante porte sur ce dépassement historique entre les coûts projetés et la VRI réelle, basés sur des **écoles choisies de façon aléatoire par l'AINC qui ont été éventuellement remplacées**.

8.3.2 Test de vraisemblance du DPB de la valeur de remplacement des immobilisations (VRI) d'AINC

Dans son rapport de novembre 2004, le Bureau de la vérificatrice générale du Canada a signalé que la formule de financement des écoles exploitées par les bandes n'avait pas été modifiée depuis son introduction à la fin des années 1980[16]. Au cours de cette étude effectuée pour déterminer l'incidence fiscale du financement des écoles des Premières nations au Canada, **le DPB n'a pas trouvé d'amélioration dans la situation** telle que décrite par le Bureau de la vérificatrice générale du Canada dans ses rapports de 2002[5] et de 2005.

[14] Tel que recommandé par BC Housing
[15] Tel que décrit par les représentants d'AINC au DPB
[16] « Rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2004 : chapitre 5—Affaires indiennes et du Nord Canada—Programme d'éducation et soutien aux étudiants au postsecondaire », Bureau de la vérificatrice générale du Canada, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20041105cf.pdf

Le tableau 8 ci-dessus dresse la liste des écoles choisies de façon aléatoire par l'AINC, qui ont été reconstruites ou remplacées en temps voulu. Le tableau indique la VRI telle que projetée par l'AINC avant que l'école ne soit construite et les coûts de VRI réelle qui ont été engagés lorsque l'école a été éventuellement reconstruite ou remplacée[17].

Tableau 8 : Échantillon statistique aléatoire de projets d'école illustrant la divergence entre la VRI projetée et la VRI réelle

Numéro	Nom de l'immobilisation	Province ou territoire	Type	Superficie (m2)	Durée de vie théorique	Durée de vie restante estimée	Année d'estimation	VRI projetée au moment de l'estimation ($)	VRI réelle après l'achèvement de la construction de l'immobilisation ($)	Facteur de dépassement
1	Aroland – école Johnny Therriault Memorial	Ontario	Rurale - Zone 2	1 943	50	47	2008	5 666 000	8 241 843	145,46 %
2	Lac La Croix - école Zhingwaago Za'iganningl		Rurale - Zone 2	1 675	40	36	2008	4 887 416	8 900 503	182,11 %
3	Lac Constance - nouvelle école		Urbaine - Zone 1	3 951	50	45	2008	9 147 413	14 596 213	159,57 %
4	Sandy Lake – école primaire Thomas Fiddler Memorial		Éloignée - Zone 4	4 718	25	19	2008	21 188 099	15 231 382	71,89 %
5	Deer Lake - nouvelle école K4-10		Éloignée - Zone 4	3 561	40	34	2008	15 992 457	15 211 180	95,11 %
6	École Shawanosowe - Whitefish River		Rurale - Zone 2	1 422	40	39	2008	3 333 360	3 695 552	110,87 %
7	École Pakua Shipi	Québec	Éloignée	1 800	50	41	2000	4 652 600	8 380 376	180,12 %
8	École Karonhianonha		Urbaine	3 250	50	45	2005	4 500 000	6 996 186	155,47 %
9	École d'immersion		Urbaine	1 460	50	42	2001	3 725 000	3 143 380	84,39 %
10	École Amikobi		Urbaine	2 630	50	40	1999	3 615 000	6 246 250	172,79 %
11	Waycobah Cap-Breton Nouvelle-Écosse	Atlantique	Rurale	4 874	S.O.	S.O.	S.O.	13 160 530	9 917 062	75,35 %
12	Shubenacadie Nouvelle-Écosse		Rurale	4 868	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	8 171 552	
13	Sheshatshiu Labrador		Rurale	5 390	S.O.	S.O.	S.O.	7 077 255	21 525 300	304,15 %
14	Indian Brook		Rurale	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	9 821 291	0	
15	École Little Black River	Manitoba	Rurale	2 850	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	10 146	
16	École Mosakahiken de la nation Cree		Rurale	5 110	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	19 239	
17	École Chemawawin		Rurale	5 126	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	13 553	
18	École Dakota Plains		Rurale	1 060	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	3 179 144	

[17] Toutes les données dans le tableau proviennent d'AINC

19	École Pauingassi		Éloignée	2 595	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	7 512 270	
20	SK'ELEP SCHOOL OF EXCELLENCE #7107 (688 Kamloops; 07173-A3A-024000-01)	Colombie-Britannique	Urbaine	2 273	50	35	2008	5 195 686	5 330 171	102,59 %
21	SK'IL' MOUNTAIN COMM SCHOOL #9142 (595 Seton Lake; 08151-A3A-019000-01)		Rurale	2 114	50	32	2008	6 475 201	4 092 468	63,20 %
22	École communautaire DITIDAHT #1424 (662 Ditidaht; 06899-A3A-003000-02)		Rurale	1 765	50	35	2008	5 248 748	4 586 968	87,39 %
23	École communautaire Skeetchestn #6914 (687 Skeetchestn; 07169-A3A-009000-02)		Rurale	1 441	50	36	2008	4 413 796	4 530 659	102,65 %
24	École NEW HESQUIAHT #5872 (661 Hesquiaht; pas encore dans le SIGI)		Éloignée	1 298	50	50	2008	5 444 308	7 447 966	136,80 %
25	S.O.	Saskatchewan	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	
26	École Erminskin	Alberta	Urbaine	4 680	30	30	2008	13 295 880	14 109 100	106,12 %
27	École Blood Sapoyi		Rurale	3 471	30	30	2005	12 797 489	7 514 600	58,72 %
28	Whitefish Atigameg		Rurale	4 205	30	30	2004	16 006 154	10 458 700	65,34 %
29	Dene Tha' Chatea		Rurale	4 175	30	30	2006	18 127 850	11 705 500	64,57 %
30	Stoney Bighorn		Urbaine	2 400	30	30	2008	17 605 800	17 605 800	100,00 %
31	S.O.	Yukon	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	
Dépassement moyen										119,30 %
Source : AINC										

La colonne « facteur de dépassement » illustre la VRI réelle après que les immobilisations ont été reconstruites en tant que pourcentage de la VRI projetée au moment de l'estimation. Ce « facteur de dépassement » **confirme la conclusion du Bureau de la vérificatrice générale du Canada en novembre 2004 que la formule de financement utilisée par l'AINC pour les écoles exploitées par les bandes n'avait pas été mise à jour ou modifiée depuis son introduction à la fin des années 1980.**

En établissant la moyenne des différentes écoles indiquées dans le tableau, la VRI réelle de toutes les reconstructions d'écoles s'élève à 119,30 % de la VRI projetée mathématiquement par l'AINC. **Par conséquent, basé sur cet échantillonnage statistique aléatoire, un facteur de correction de la VRI de 19,30 % a été appliqué aux valeurs de VRI fournies par l'AINC dans sa base de données SIGI**.

À partir des hypothèses indiquées dans « *Dépenses en immobilisations* » à la page 44 et la valeur de remplacement ajustée de l'immobilisation telle que déterminée dans le « *Test de vraisemblance du DPB de la valeur de remplacement des immobilisations (VRI) d'AINC* » à la page 45, les tableaux 9a et 9b suivants indiquent le besoin de dépenses en immobilisations totales pour les cinq prochaines années.

Tableau 9a : Dépenses en immobilisations annuelles pour la reconstruction et le remplacement des écoles.

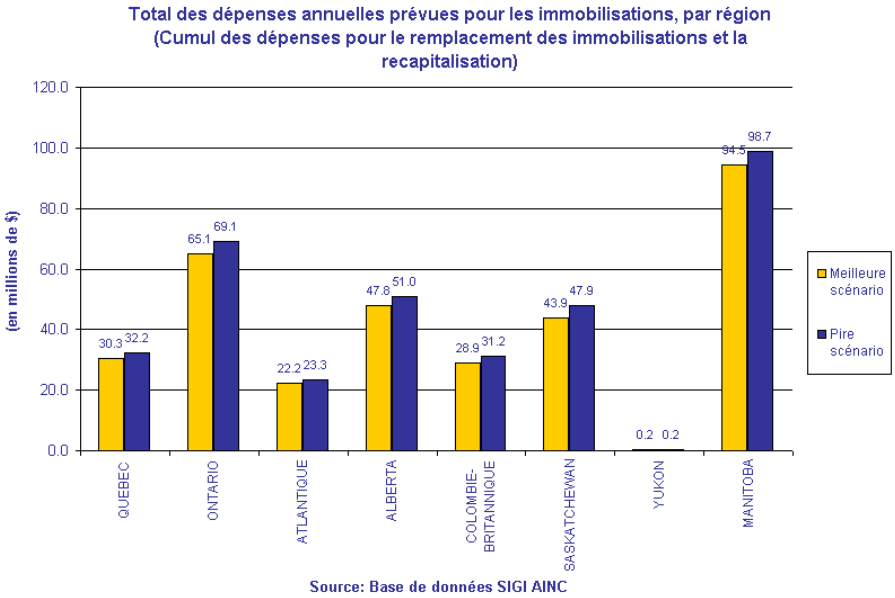
(en millions de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012	AF2012-2013	AF2013-2014
Dépenses en immobilisations pour la reconstruction et le remplacement des écoles	230	230	230	230	230

Tableau 9b : Dépenses de recapitalisation annuelles en vertu du meilleur scénario et du pire.

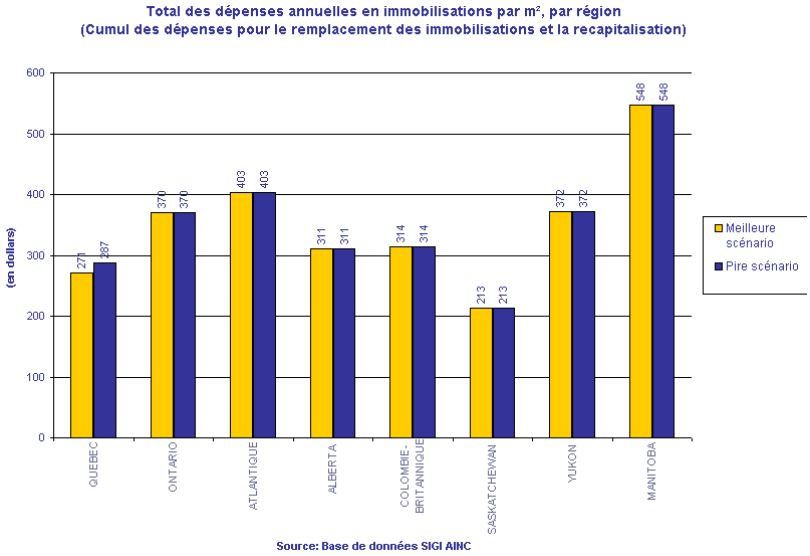
(en millions de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012	AF2012-2013	AF2013-2014
Dépenses de recapitalisation (meilleur scénario)	57	57	57	57	57
Dépenses de recapitalisation (pire scénario)	78	78	78	78	78

Le taux moyen annuel de remplacement de l'immobilisation s'élève à 7,68 % et le taux moyen annuel de recapitalisation s'élève à 1,60 et 2,19 %, en tant que pourcentage de la VRI ajustée, selon le meilleur scénario et le pire respectivement.

Le graphique suivant illustre les dépenses totales du meilleur scénario et du pire, pour les dépenses en immobilisations totales requises par région **sur une base annuelle pour l'AF2009-2010.**



Le graphique ci-dessous illustre les dépenses en immobilisations annuelles totales par unité de superficie requises dans le meilleur scénario et le pire, par région. La Saskatchewan a le besoin de financement des immobilisations le plus faible par mètre carré, tandis que le Manitoba a le besoin de financement des immobilisations le plus élevé par mètre carré.



Le graphique ci-dessus illustre les différences marquées dans les besoins de financement d'immobilisations totaux par mètre carré, par région. Les raisons exactes de ces différences ne sont pas évidentes, mais pourraient être attribuées à l'éloignement des écoles dans les diverses provinces ou à l'état général des immobilisations. Par exemple, on pourrait supposer que les écoles au Manitoba sont soit éloignées ou dans un état généralement pire que, disons, les écoles au Québec, étant donné que les besoins de financement en immobilisations par mètre carré au Manitoba sont d'environ 548 $ tandis qu'au Québec ce montant se situe entre 271 et 287 $ par mètre carré.

Problème :
La base de données SIGI d'AINC indique que plus de 60 % des écoles de la Saskatchewan ne sont « **pas inspectées** ». Compte tenu de ce problème, il convient de noter que les hypothèses de budgétisation des immobilisations appliquées aux écoles en Saskatchewan pourraient ne pas refléter exactement la situation réelle. En raison de ce problème, les besoins de financement des immobilisations comme une fonction de la superficie appliquée à la Saskatchewan pourraient devoir être révisés sur réception de données exactes.

8.3.3 Dépenses de fonctionnement et d'entretien

Le DPB n'a pas été en mesure de projeter les dépenses de F et E pour les écoles basées sur les pratiques exemplaires courantes et les données de projets d'infrastructure scolaire. Cependant, les dépenses de fonctionnement et d'entretien annuelles ont augmenté de façon linéaire au cours des huit dernières années. Le tableau 10 ci-dessous indique les dépenses de fonctionnement et d'entretien totales au cours des huit dernières années.

Tableau 10 : Dépenses de fonctionnement et d'entretien annuelles pour les écoles des Premières nations de l'AF2000-2001 à l'AF2007-2008

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Dépenses de fonctionnement et d'entretien	62,3	81,3	88,5	92,9	95,7	99,0	96,7	108,3

Une analyse de régression des dépenses de fonctionnement et d'entretien révèle une R^2 ajustée de 80,43 %, indiquant un niveau élevé de croissance linéaire annuelle. Compte tenu du fait que cette dépense est liée à l'exploitation des immobilisations scolaires, une

projection de ces dépenses dans le futur donnera un calcul approximatif approprié pour estimer le besoin de financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien pour les exercices antérieurs. Le résultat statistique suivant montre l'analyse de régression.

Résultat sommaire					
Statistiques de régression					
R multiple	0,912286575				
R carrée	0,832266795				
R carré ajustée	0,80431126				
Erreur-type	6,132143006				
Observations	8				
ANOVA					
	df	SS	MS	F	Signification F
Régression	1	1119,487685	1119,487685	29,77109247	0,001578052
Résiduel	6	225,6190671	37,60317785		
Total	7	1345,106752			
	Coefficients	Erreur-type	Stat t	Valeur P	
Point d'intersection	-10253,08429	1895,733392	-5,408505401	0,001650582	
Année	5,162796595	0,946210208	5,456289258	0,001578052	

À partir de l'analyse de régression précédente, les dépenses de F et E annuelles pour les cinq prochaines années ont été projetées. Le tableau 11 ci-dessous indique les besoins de financement du fonctionnement et d'entretien pour les six prochaines années :

Tableau 11 : Dépenses annuelles de fonctionnement et d'entretien projetées pour les écoles des Premières nations de l'AF2008-2009 à l'AF2013-2014

(en millions de $)	AF2008-2009	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012	AF2012-2013	AF2013-2014
Dépenses de fonctionnement et d'entretien	113,8	119,0	124,1	129,3	134,5	139,6

8.3.4 Besoins de financement hors réserve et autres dépenses additionnelles

Les autres dépenses liées à l'infrastructure scolaire, telles que l'enseignement, la rémunération des enseignants et les coûts du transport qui sont engagées et réglées séparément sous d'autres catégories de dépenses et dans les besoins de financement de l'enseignement hors réserve ont connu une croissance linéaire au cours des huit dernières années. Le tableau 12 ci-dessous indique les dépenses totales hors réserve et les autres dépenses additionnelles au cours des huit dernières années.

Tableau 12 : Dépenses annuelles pour les écoles hors réserve de l'AF2000-2001 à l'AF2007-2008

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Dépenses hors réserve et autres dépenses additionnelles	1 274,8	1 433,5	1 484,3	1 538,3	1 580,2	1 619,2	1 679,8	1 734,7

Une analyse de régression de ces dépenses révèle une R^2 ajustée de 94,36 % indiquant un niveau très élevé de croissance linéaire annuelle. Le résultat statistique suivant montre l'analyse de régression :

Résultat sommaire					
Statistiques de régression					
R multiple	0,9754697				
R carré	0,9515412				
R carré ajusté	0,9434647				
Erreur-type	34,814225				
Observations	8				
ANOVA					
	df	SS	MS	F	Signification F
Régression	1	142797,06	142797,06	117,81641	3,623E-05
Résiduel	6	7272,1817	1212,0303		
Total	7	150069,24			
	Coefficients	Erreur-type	Stat t	Valeur P	Plus faible 95 %
Point d'intersection	-115278,82	10762,712	-10,710946	3,91E-05	-141614,25
Année équivalente	58,308919	5,3719516	10,854327	3,623E-05	45,164217

À partir de l'analyse de régression précédente, les dépenses pour les écoles hors réserve et autres ont été projetées. Le tableau 13 ci-dessous indique le financement de l'enseignement hors réserve et les autres besoins pour les cinq prochaines années :

Tableau 13 : Dépenses annuelles projetées pour l'enseignement hors réserve et autres de l'AF2009-2010 à l'AF2013-2014

(en millions de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012	AF2012-2013	AF2013-2014
Dépenses hors réserve et autres	1 863,8	1 922,1	1 980,4	2 038,7	2 097,0

Problèmes : L'un des membres du comité consultatif a souligné que les niveaux de dépenses de fonctionnement et d'entretien et des dépenses pour l'enseignement hors réserve sont influencés par l'état physique de l'infrastructure scolaire **sur la réserve**. Le DPB est d'accord avec cette conclusion, compte tenu que l'état physique des écoles sur les réserves est un facteur de coût important des dépenses (tel que noté dans « *Méthodologie et modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations* » à la page 28.

Cependant, il y a une lacune de données générale, qui gène la prédiction exacte du montant par lequel les dépenses mentionnées précédemment seront vraisemblablement touchées. Par conséquent, ce facteur additionnel n'a pas été retenu dans l'analyse, en attendant de recevoir d'autres données plus exactes.

8.4 Somme du coût total des besoins de financement des écoles des Premières nations

Les tableaux 14a et 14b ci-dessous indiquent les besoins de financement totaux du GC pour le financement des écoles des Premières nations sur une période de cinq ans basé sur le meilleur scénario et le pire. Les données dans ces tableaux sont basées sur le portefeuille de 803 écoles des Premières nations. Pour une description détaillée et le calcul des besoins de financement, veuillez vous reporter à « *Estimations des besoins de financement du DPB* » à la page 38. Une description détaillée de la méthodologie et du modèle financier du DPB de budgétisation des immobilisations de l'infrastructure scolaire des immobilisations des Premières nations se trouve dans la partie « *Méthodologie et*

modèle financier du DPB pour la budgétisation des immobilisations des écoles des Premières nations » à la page 28.

Comme on peut le voir dans les tableaux 14a et 14b ci-dessous, les besoins annuels totaux pour l'AF2009-2010 à l'AF2013-2014 sont de l'ordre de 2,27 à 2,54 milliards de $.

Tableau 14a : Besoins de financement dans diverses catégories pour la période AF2009-2010 à AF2013-2014 conformément au meilleur scénario

Meilleur scénario (en millions de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012	AF2012-2013	AF2013-2014
Dépenses en immobilisations (remplacement d'immobilisations)	230	230	230	230	230
Dépenses en immobilisations (recapitalisation)	57	57	57	57	57
Dépenses en immobilisations totales	**287**	**287**	**287**	**287**	**287**
Dépenses de F et E	119	124	129	134	140
Autres dépenses	1 864	1 922	1 980	2 039	2 097
Total	2 270	2 333	2 397	2 460	2 524

Tableau 14b : Besoins de financement dans diverses catégories pour la période AF2009-2010 à AF2013-2014 conformément au pire scénario

Pire scénario (en millions de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012	AF2012-2013	AF2013-2014
Dépenses en immobilisations (remplacement d'immobilisations)	230	230	230	230	230
Dépenses en immobilisations (recapitalisation)	78	78	78	78	78
Dépenses en immobilisations totales	**308**	**308**	**308**	**308**	**308**
Dépenses de F et E	119	124	129	134	140
Autres dépenses	1 864	1 922	1 980	2 039	2 097
Total	**2 291**	**2 354**	**2 418**	**2 481**	**2 545**

À partir des tableaux 14a et 14b ci-dessus, pour l'AF2009-2010, les dépenses totales incluent ce qui suit :

- besoins de financement pour le remplacement des immobilisations s'élevant à 230 millions de $ (ou environ 10 % du total),
- besoins de financement pour les dépenses de recapitalisation se situant entre 57 et 78 millions de $ (ou entre 2,53 et 3,41 % du total), conformément aux scénarios du meilleur et du pire, respectivement,
- les besoins de financement pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien s'élèvent à 119 millions de $
- les besoins de financement des autres dépenses comme l'enseignement aux élèves hors réserve, le transport, les services d'enseignement, etc. s'élèvent à 1,864 milliards de $, représentant la plus grande portion du coût total.

9

9. Écart de financement : comparaison des besoins de financement estimés à partir de la méthodologie et le modèle financier du DPB avec les dépenses prévues par AINC

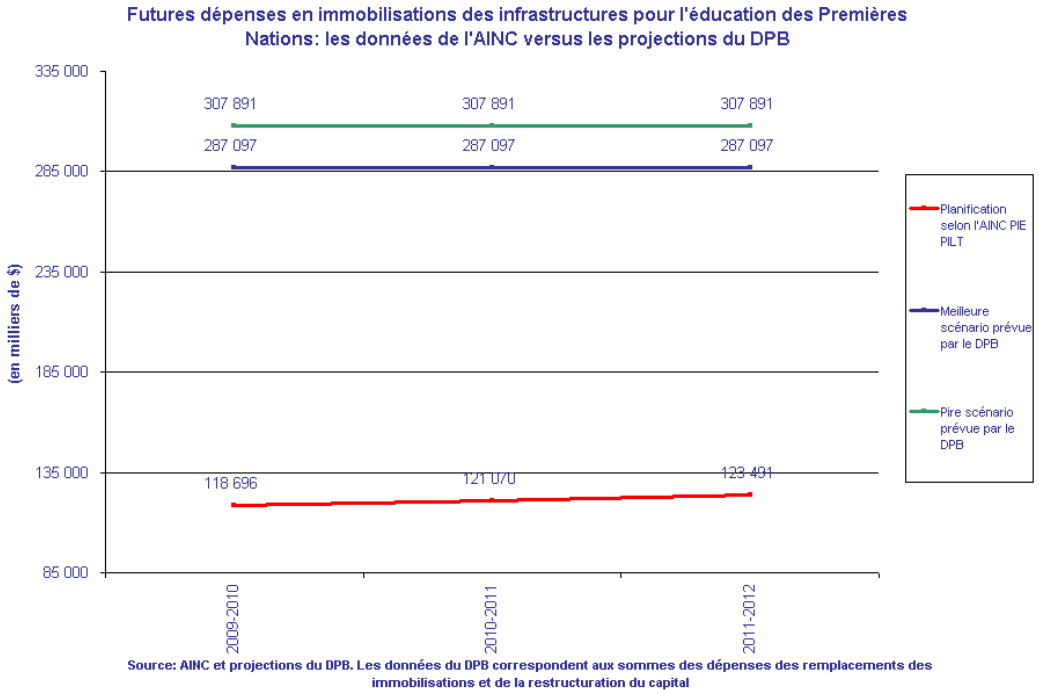
À partir de l'analyse précédente des besoins de financement de l'infrastructure scolaire des Premières nations, il convient de comparer ces besoins de financement projetés à ceux des dépenses prévues par AINC pour les mêmes éléments. Cependant, compte tenu que les dépenses prévues par AINC dans le cadre du PILT PIE, conformément au programme d'infrastructure communautaire, n'incluent que les dépenses en immobilisations et de F et E, nous allons comparer dans les sections ci-dessous seulement les projections d'immobilisations et de F et E entre les données d'AINC et celles du DPB.

À partir des tableaux 14a et 14b, l'analyse du DPB montre que les besoins de financement totaux pour les **dépenses en immobilisations seules** tels que projetés par la méthodologie du DPB, pour les trois prochaines années, se situent entre 287 et 307 millions de $ annuellement. Comparativement aux projections du DPB, les dépenses en immobilisations prévues par l'AINC dans son PILT PIE pour les trois prochaines années se situent entre 118 et 123 millions de $, annuellement. Les projections du meilleur scénario et du pire scénario du DPB sont montrées dans le tableau 15a ci-dessous en comparaison avec les dépenses prévues d'immobilisations du PILT PIE d'AINC.

Tableau 15a : Dépenses en immobilisations prévues d'AINC par rapport aux dépenses en immobilisations projetées par le DPB

(en milliers de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012
PILT PIE d'AINC dépenses en immobilisations prévues **(Source : PILT PIE d'AINC)**	118 696	121 070	123 491
Projections du meilleur scénario du DPB : dépenses en immobilisations	287 097	287 097	287 097
Projections du pire scénario du DPB : dépenses en immobilisations	307 891	307 891	307 891

Les données présentées dans le tableau 15a ci-dessous sont mises en graphique dans le tableau suivant pour offrir une meilleure perspective.



Le tableau 15a ci-dessus présente les dépenses en immobilisations prévues conformément au PILT PIE, par rapport aux projections du meilleur scénario et du pire du DPB pour les besoins de financement vraisemblables des dépenses en immobilisations.

Par conséquent, conformément aux projections du DPB, pour l'AF2009-2010, les plans de dépenses en immobilisations d'AINC sont sous-financés d'environ 169 millions de $ dans le meilleur scénario et de 189 millions de $ dans le pire scénario, tel qu'illustré dans le graphique ci-dessus. Par conséquent, les dépenses en immobilisations prévues annuelles conformément au PILT PIE d'AINC **sous-estiment vraisemblablement les dépenses brutes si on compare aux projections du meilleur scénario et du pire du DPB (de plus de 58 %).**

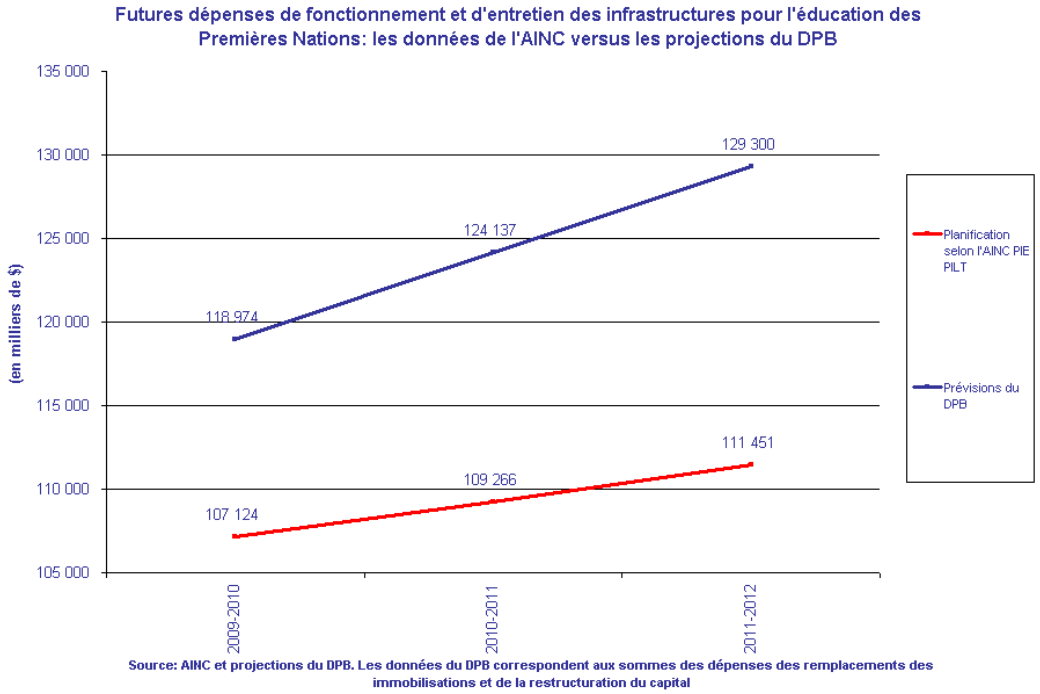
Aussi, à partir des tableaux 14a et 14b, conformément à la méthodologie du DPB pour les besoins de financement totaux pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien, les projections pour les trois prochaines années financières se situent entre 118 et 129 millions de $. Comparativement aux projections du DPB, les dépenses prévues de fonctionnement et d'entretien dans le PILT PIE d'AINC pour les trois prochaines années se situent entre 107 et 111 millions de $, annuellement.

Tableau 15b : Dépenses en immobilisations prévues d'AINC par rapport aux dépenses en immobilisations projetées par le DPB

(en milliers de $)	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012
PILT PIE d'AINC dépenses prévues de F et E **(Source : PILT PIE d'AINC)**	107 124	109 266	111 451
Projections du DPB : dépenses de F et E	118 974	124 137	129 300

Les données du tableau 15b ci-dessus illustrent les dépenses de F et E prévues projetées par l'AINC et les dépenses de F et E requises projetées par le DPB. Les mêmes données ont été montrées sous forme graphique dans le tableau ci-dessous pour offrir une meilleure perspective.

Le tableau 15b ci-dessus présente les dépenses de fonctionnement et d'entretien prévues dans le PILT PIE d'AINC, par rapport aux projections du DPB pour les besoins de financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien vraisemblables. Par conséquent, selon les projections du DPB, pour l'AF2009-2010, les plans d'AINC pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont sous-financés d'environ 11 millions de $, tel qu'illustré dans le tableau ci-dessus. Ainsi les dépenses de fonctionnement et d'entretien prévues dans le PILT PIE d'AINC **sous-estiment les dépenses vraisemblables comparativement aux projections du DPB (c.-à-d. de plus de 10 %).**



Nota :

Historiquement, les dépenses réelles d'AINC d'immobilisations et de fonctionnement et d'entretien conformément au PILT PIE ont été beaucoup plus faibles que les dépenses prévues. Cette « réaffectation » ou « détournement » des fonds affectés théoriquement aux dépenses en immobilisations scolaires et aux dépenses de F et E **s'élève en moyenne à environ 20 millions de $ par année, soit un pourcentage moyen annuel d'environ 8,73 %** entre l'AF2002-2003 et l'AF2007-2008. Au cours des AF2002-2003 à AF2007-2008, 1,386 milliards de $ en tout ont été affectés « théoriquement » aux dépenses en immobilisations scolaires et de F et E, alors qu'environ seulement 1,265 milliards de $ ont réellement été dépensés. **Par conséquent environ 121 millions de $ ont été détournés ou réaffectés à d'autres programmes et projets à partir des dépenses prévues pour les immobilisations scolaires et de F et E.** Reportez-vous à « *Annexe : Dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles (immobilisations et fonctionnement et entretien seulement) du PILT PIE D'AINC* » à la page 70 pour les détails sur cette réaffectation des fonds.

Par conséquent le DPB remarque qu'en **raison de cette tendance historique dans la réaffectation des fonds réservés théoriquement aux dépenses en immobilisations scolaires et aux dépenses de F et E, conformément au PILT PIE, les dépenses réelles d'immobilisations et de fonctionnement et l'entretien seront vraisemblablement beaucoup plus faibles que les comparaisons montrées dans les tableaux 15a et 15b et les tableaux précédents.**

10

10. Enquête nationale et internationale sur l'infrastructure scolaire et la prestation de l'enseignement

Les sections ci-dessous décrivent les diverses pratiques nationales et internationales en ce qui concerne l'infrastructure scolaire et la prestation de l'enseignement. Elles couvrent diverses catégories comme l'appartenance du modèle d'infrastructure scolaire, la méthodologie comptable pour les immobilisations, les mécanismes de financement et la méthodologie et les principes de budgétisation des immobilisations.

Appartenance de l'infrastructure scolaire					
Premières nations Nouvelle-Zélande[18]	Premières nations États-Unis[19]	Premières nations Canada[20]	Alberta[21]	Colombie-Britannique[22]	Ontario[23]
Appartient au ministère de l'Éducation.	Appartient au gouvernement fédéral ou à la tribu. Des conseils de tribus qualifiés ont l'option d'assumer	Appartient aux bandes des Premières nations. Habituellement gérée par la bande	Appartient aux conseils scolaires.	Appartient aux conseils scolaires.	Appartient aux conseils scolaires.

[18] Réponses au questionnaire du DPB du ministère de l'Éducation de la N.-Z., novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[19] Entrevues avec le personnel du Bureau of Indian Affairs, novembre 2008, janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[20] Entrevues avec le personnel d'AINC, octobre 2008 – janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[21] Réponses au questionnaire du DPB du Edmonton Public School Board, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[22] Réponses au questionnaire du DPB du BC Ministry of Education, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[23] Entrevue avec le directeur financier du Ottawa-Carleton District School Board (OCDSB) novembre 2008

	l'appartenance; autrement, les écoles appartiennent au Bureau of Indian Affairs (BIA).	locale. Dans de rares cas, le GC gère les opérations de l'école pour la bande, mais la bande en conserve l'appartenance.			
Il n'y a pas de pratiques exemplaires établies dans la documentation disponible. L'appartenance locale est le modèle utilisé pour les Premières nations canadiennes et les provinces; une approche mixte est utilisée aux États-Unis et l'appartenance fédérale est utilisée en Nouvelle-Zélande. Aux États-Unis, si une tribu veut prendre possession d'une école, elle doit d'abord démontrer une capacité financière et de gestion pour le faire avant que l'établissement lui soit remis.					

Durée amortissable pour des fins comptables					
Premières nations Nouvelle-Zélande[24]	Premières nations États-Unis[25]	Premières nations Canada[26]	Alberta[27]	Colombie-Britannique[28]	Ontario[29]
Les bâtiments sont amortis sur 75 ans ou moins selon les matériaux utilisés.	Utilise un amortissement constant de 50 ans pour tous les établissements scolaires[30].	Les immobilisations n'apparaissent pas dans les livres et par conséquent, il n'y a actuellement pas d'amortissement des immobilisations. Les lignes directrices du CCSP	Suit la ligne directrice PS3150 du CCSP; amortit les bâtiments sur 40 ans.	Suit la ligne directrice 4400 de l'ICCA; le gouvernement de C.-B. suggère une période d'amortissement de 40 ans, mais à la discrétion du conseil.	Suit la ligne directrice PS3150 du CCSP; les bâtiments sont amortis sur une période de 40 ans tel que mandaté par le ministère de l'Éducation.

[24] Réponses au questionnaire du DPB du ministère de l'Éducation de la N.-Z., novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[25] Entrevues avec le personnel du Bureau of Indian Affairs, novembre 2008, janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[26] Entrevues avec le personnel d'AINC, octobre 2008 – janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[27] Réponses au questionnaire du DPB du Edmonton Public School Board, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[28] Réponses au questionnaire du DPB du BC Ministry of Education, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[29] Entrevue avec le directeur financier du Ottawa-Carleton District School Board (OCDSB) novembre 2008
[30] Réponses au questionnaire du DPB du Bureau of Indian Affairs, novembre 2008.

		seront adoptées en 2010.			
La reconnaissance des immobilisations scolaires est une notion comptable très nouvelle dans le secteur public. Les exigences du CCSP pour reconnaître les écoles comme des immobilisations corporelles ne sont entrées en vigueur que cette année au Canada. Selon le 21st Century School Fund, les administrations américaines ont commencé à reconnaître les écoles dans leurs déclarations financières seulement au cours des cinq dernières années. Les pratiques exemplaires recommandées pour décider de plans d'amortissement précis, telles qu'établies par le CCSP, prévoient entre autres la liberté de l'administration de choisir des plans d'amortissement basés sur les conditions locales et l'utilisation d'évaluations expertes par des évaluateurs qualifiés.					
Source de financement / mécanisme de financement					
Premières nations Nouvelle-Zélande[31]	Premières nations États-Unis[32]	Premières nations Canada[33]	Alberta[34]	Colombie-Britannique[35]	Ontario[36]
Aucun système scolaire séparé pour les Autochtones ; ils fréquentent les écoles d'État, financées par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande.	Le gouvernement américain est responsable du financement du remplacement des écoles (conformément au financement du BIA , seulement 184 écoles peuvent être financées). Dans de rares cas, les tribus ont utilisé leur propre source de	Le GC fournit le financement dans le cadre des subventions et des contributions aux Premières nations. Un pouvoir discrétionnaire important au niveau régional pour rediriger les fonds de la construction d'école à d'autres priorités des Premières nations.	Auparavant, le gouvernement de l'Alberta construisait des écoles et en transférait la propriété aux conseils scolaires. Récemment il a utilisé l'approche du P3 pour construire 16 écoles en Alberta. Il n'y avait pas de coût initial pour les conseils scolaires. Le gouvernement de l'Alberta transférera les fonds aux conseils scolaires pour	Le conseil scolaire émet une dette pour financer la construction, le gouvernement de la C.-B. transfère les fonds au conseil scolaire (subventions de service de la dette) pour faire les paiements d'intérêt sur la dette.	Le gouvernement de l'Ontario finance les opérations, la recapitalisation et les nouvelles constructions par des subventions basées principalement sur les niveaux d'inscription des élèves.

[31] Réponses au questionnaire du DPB du ministère de l'Éducation de la N.-Z., novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[32] Entrevues avec le personnel du Bureau of Indian Affairs, novembre 2008, janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[33] Entrevues avec le personnel d'AINC, octobre 2008 – janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[34] Réponses au questionnaire du DPB du Edmonton Public School Board, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[35] Réponses au questionnaire du DPB du BC Ministry of Education, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[36] Entrevue avec le directeur financier du Ottawa-Carleton District School Board (OCDSB) novembre 2008

	financement ou un crédit spécial pour financer la construction d'une école. Une Loi du congrès est requise pour détourner des fonds affectés à la construction.		couvrir des paiements mensuels au consortium de P3.		

L'Alberta a récemment utilisé un P3 pour construire 16 écoles en regroupant les écoles en vertu d'un seul contrat de conception-construction-entretien. Un contrat d'une valeur minimum de 50 millions de $[37] pour justifier un P3 nécessitait le regroupement des écoles sous un seul contrat.

De nombreux États et conseils scolaires locaux partout aux États-Unis ont commencé à émettre une dette à financer un arriéré de recapitalisation scolaire et de nouvelles constructions plutôt que d'attendre les crédits en espèce. La nature à long terme de la dette (30 années ou plus) permet des paiements de service de la dette qui correspondent mieux à la durée de vie utile de l'école. L'avantage fiscal fournit par les bons municipaux diminue aussi le coût des fonds pour l'administration[38]. Le financement de la dette est un concept relativement nouveau, qui découle en partie de la reconnaissance des écoles comme des immobilisations amortissables.

Méthodologie pour évaluer le besoin de financement du fonctionnement et de l'entretien (F et E), de la recapitalisation et du remplacement de l'immobilisation					
Premières nations Nouvelle-Zélande[39]	Premières nations États-Unis[40]	Premières nations Canada[41]	Alberta[42]	Colombie-Britannique[43]	Ontario[44]
F et E : Les fonds d'entretien sont basés sur les inscriptions, la grandeur de l'école,	F et E : Le financement est établi pour correspondre à l'expérience de coût	F et E : Le financement est fondé sur la superficie/grandeur de l'immobilisation et son	F et E et recapitalisation : Le financement est surtout fondé sur l'inscription des élèves,	F et E : Le financement est fondé en prédominance sur l'inscription des élèves[48].	F et E : Le financement est fondé sur le nombre d'inscriptions et la superficie de l'école[50].

[37] Entrevue avec BC Housing, décembre 2008 et le personnel de Partnerships BC, janvier 2009.
[38] Entrevue avec 21st Century School Fund, janvier 2009
[39] Réponses au questionnaire du DPB du ministère de l'Éducation de la N.-Z., novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[40] Entrevues avec le personnel du Bureau of Indian Affairs, novembre 2008, janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[41] Entrevues avec le personnel d'AINC, octobre 2008 – janvier 2009 (à moins d'indication contraire).
[42] Réponses au questionnaire du DPB du Edmonton Public School Board, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[43] Réponses au questionnaire du DPB du BC Ministry of Education, novembre 2008 (à moins d'indication contraire).
[44] Entrevue avec le directeur financier du Ottawa-Carleton District School Board (OCDSB) novembre 2008

les matériaux utilisés pour sa construction et l'emplacement[45]. Recapitalisation : Le financement découle d'une formule basée sur la grandeur de l'école et de la propriété. Remplacement de l'immobilisation : Les projections futures sont basées sur l'amortissement des immobilisations et les projections de nouvelles écoles et du rôle d'imposition. Des projections de 5 ans et 10 ans sont faites à partir de ces	historique. Recapitalisation : Fondé sur une base de données de sous-systèmes. Des plans d'immobilisations de 15 ans sont projetés avec un accent sur les cinq premières années. Remplacement de l'immobilisation : Les décisions de financement du remplacement des écoles sont fondées sur la sécurité et l'état physique des écoles existantes.	éloignement[46]. Remplacement de l'immobilisation : Le financement de la construction d'une nouvelle école se fait sous forme de subventions et est fourni selon des lignes directrices de l'inscription projetée et de la superficie carrée par élève. La priorité est accordée au financement d'immobilisations liées à la santé et à la sécurité, au surpeuplement, aux exigences du programme et le retour des élèves	l'âge et la superficie des bâtiments et leur emplacement[47]. Remplacement de l'immobilisation : Le financement est fondé sur les demandes du conseil pour l'investissement dans un projet dans le cadre d'un plan d'immobilisations de trois ans. La priorisation est fondée sur la santé et la sécurité, l'inscription des élèves, l'état du bâtiment et les besoins du programme d'éducation.	Recapitalisation : Les subventions sont fournies à partir du nombre d'inscriptions et de l'âge moyen des écoles[49]. Remplacement de l'immobilisation : Tous les conseils scolaires soumettent des plans d'immobilisations quinquennaux. La province priorise toutes les demandes de projets d'immobilisations et engage les fonds pour les projets de priorité la plus élevée fondée sur les trois années antérieures.	Recapitalisation : Le financement est fondé sur la superficie carrée et l'âge de l'école. La province utilise un système de gestion de suivi des immobilisations pour fournir des estimations des dépenses projetées. Remplacement de l'immobilisation : Basé sur une formule; lorsque les écoles atteignent 120 % de leur capacité une nouvelle école est construite pour répondre au surpeuplement. Une subvention est accordée

[48] « *Operating Grants Manual, 2008/09* », March 2008, Resource Management Division, Ministry of Education, British Columbia, http://www.bced.gov.bc.ca/k12funding/funding/08-09/estimates/welcome.htm

[50] « *Pupil Accomodation Grants* », Communications and Planning & Facilities Departments, Toronto Catholic District Board, http://www.tcdsb.org/facilities%20issues/Understanding%20Pupil%20Accommodation%20Grants.PDF

[45] « *State Schools Property Management Handbook* », New Zealand Ministry of Education, http://www.minedu.govt.nz/educationSectors/Schools/SchoolOperations/PropertyManagement/StateSchools/StateSchoolsPropertyManagementHandbook.aspx and « *Resourcing Handbook* », New Zealand Ministry of Education, http://www.minedu.govt.nz/educationSectors/Schools/SchoolOperations/Resourcing/ResourcingHandbook.aspx

[46] Normes sur les surfaces dans les écoles et manuel de référence des coûts, AINC.

[47] « *2008–2009 Funding Manual for School Authorities* », http://education.alberta.ca/admin/funding/manual.aspx

[49] « *Annual Facility Grant for 2005/06* », Ministry of Education, British Columbia, http://www.bced.gov.bc.ca/capitalplanning/resources/2005-06/afg_funding_05-06.pdf

données.		des Premières nations des écoles provinciales pour créer un plan d'immobilisations quinquennal. L'AINC n'a pas de méthodologie définie pour projeter le besoin de financement des immobilisations scolaires.			en fonction du nombre d'inscriptions projetées et de lignes directrices d'espace par élève. La planification à plus long terme est effectuée dans le cadre d'un plan d'immobilisations de 20 ans soumis par les conseils scolaires.

Parmi les territoires de compétence canadiens considérés, AINC est le seul à ne pas pondérer le nombre d'inscriptions à l'école dans ses décisions de niveau de financement opérationnel. Le modèle de financement actuel récompense la surévaluation des inscriptions scolaires par la bande et détourne des fonds d'autres secteurs tant pour construire des écoles plus grandes que nécessaires et pour les coûts opérationnels liés à cette surface inutilisée. L'ajout du nombre d'inscriptions à l'école en tant que facteur de décision des niveaux de financement opérationnel produirait moins de financement d'écoles sous-utilisées et encouragerait à faire de meilleures projections pour les inscriptions étant donné que la surface inutilisée pourrait ne pas se qualifier pour le financement opérationnel d'AINC et exigerait que les bandes trouvent d'autres sources de financement pour financer l'exploitation. De plus, l'adoption de l'approche du BIA pour utiliser les inscriptions passées pour projeter les inscriptions futures, qui s'est avérée très exacte, pourrait aider l'AINC à mieux projeter les besoins réels en terme de grandeur des écoles futures. L'AINC examine la façon d'améliorer son modèle pour projeter les besoins de grandeur des écoles futures parce qu'il est conscient que la méthode actuelle, fondée sur la liste nominative et l'hypothèse d'un rapatriement de 100 % des élèves des Premières nations des écoles provinciales dans des écoles nouvellement construites sur les réserves, mène à la construction d'écoles inutilement grandes.

Au cours de la dernière décennie, des pratiques exemplaires ont commencé à émerger dans le secteur privé en ce qui concerne la budgétisation des opérations, la recapitalisation et le remplacement de grands portefeuilles d'immobilisations corporelles[12]. L'utilisation de sous-système de bases de données de suivi a été identifiée comme la meilleure approche pour la budgétisation et la planification adéquates par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada[51], et les gouvernements de l'Ontario[52] et de la Nouvelle-Zélande[53], ainsi que par plusieurs experts du secteur privé et d'organismes à but non lucratif[54].

[51] Entrevue avec Michael Blaschuk, BC Housing (ancien évaluateur en chef de TPSGC).
[52] Entrevue avec le directeur financier du Ottawa-Carleton District School Board, novembre 2008
[53] Réponse au questionnaire du DPB du New Zealand Ministry of Education, novembre 2008
[54] « *Model Policies in Support of High Performance School Buildings for All Children* », octobre 2006, BEST, http://citiesandschools.berkeley.edu/reports/BEST_2007_Model_Policies.pdf

11

11. Annexe : Financement historique détaillé d'AINC

La présente section porte sur les données financières d'AINC, par crédits et programmes liés à l'éducation.

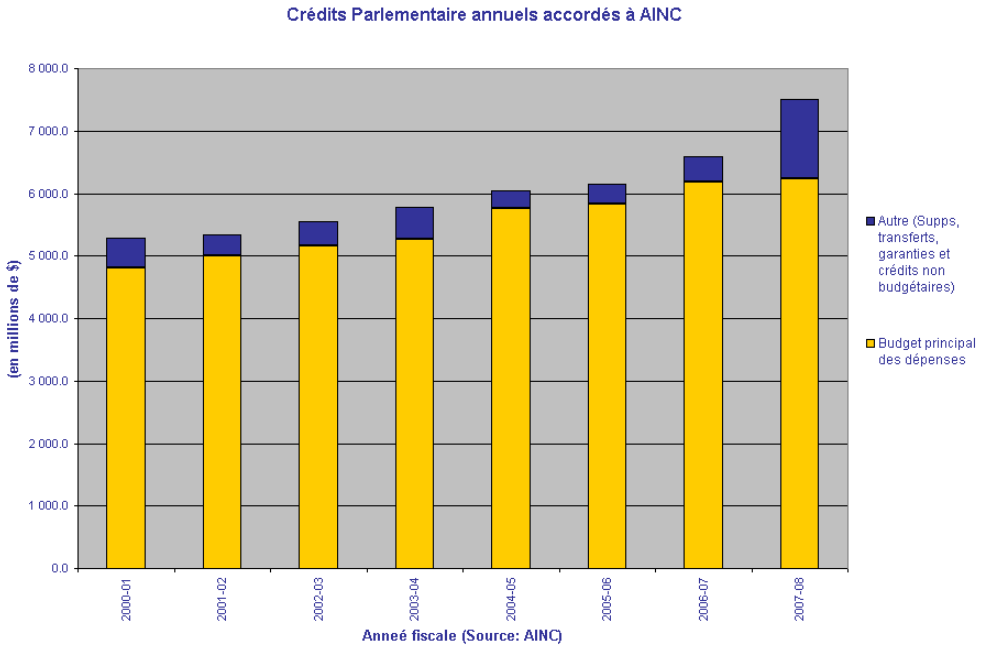
11.1 Crédits parlementaires historiques d'AINC

Le tableau 16 suivant montre les crédits annuels accordés à AINC de l'AF2000-2001 à l'AF2007-2008. Les données se trouvent dans le Budget principal des dépenses et le Budget supplémentaire des dépenses. Les budgets supplémentaires se déclinent eux-mêmes en ajustements et en transferts. Les autres ajustements, les transferts et les garanties ainsi que les crédits non budgétaires sont montrés séparément.

Tableau 16 : Données sur les crédits budgétaires et non budgétaires d'AINC pour l'AF2000-2001 jusqu'à l'AF2007-2008

(en millions de $)		AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
AINC (budgétaire)	Budget principal des dépenses	4 804,6	5 011,0	5 157,2	5 262,0	5 760,8	5 825,5	6 189,7	6 232,2
Budget supplémentaire « A »	Ajustements des crédits	276,0	142,5	88,6	321,9	103,9	0,0	181,9	145,3
	Transferts	19,7	0,0	6,5	0,0	15,9	0,0	5,8	64,0
	Sous-total supp « A »	295,6	142,5	95,1	321,9	119,8	0,0	187,7	209,3
Budget supplémentaire « B »	Ajustements des crédits	0,0	1,0	120,2	0,0	0,0	0,0	0,0	868,1
	Transferts	0,0	30,6	6,7	0,0	3,9	0,0	32,8	(0,6)
	Sous-total supp « B »	0,0	31,6	126,9	0,0	3,9	0,0	32,8	867,6
Autres ajustements / transferts / garanties		57,3	24,1	36,0	45,6	28,4	190,9	34,8	62,9
Crédits budgétaires totaux		5 157,5	5 209,2	5 415,2	5 629,5	5 912,8	6 016,4	6 445,0	7 372,0
Crédits non budgétaires totaux		121,5	136,9	137,3	152,8	133,9	139,4	149,7	134,9
Crédits totaux		**5 279,0**	**5 346,2**	**5 552,6**	**5 782,3**	**6 046,7**	**6 155,8**	**6 594,7**	**7 506,9**
Source: AINC									

Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, AINC reçoit en moyenne environ 92 % de ses crédits annuels dans le cadre du Budget principal des dépenses et environ 8 % de ses crédits annuels par le Budget supplémentaire, des ajustements, des transferts, des garanties et des crédits non budgétaires. Cependant, pour l'AF2007-2008, AINC a obtenu environ 6,23 milliards de $ par le Budget principal des dépenses par opposition à un crédit total de 7,5 milliards de $, supposant que 17 % de ses crédits ont été obtenus dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses, etc.



11.2 Dépenses historiques d'AINC en éducation (immobilisations et fonctionnement et entretien)

Le tableau 17 suivant contient les dépenses annuelles (autorisées et réelles) conformément à la catégorie des dépenses d'infrastructure communautaire. C'est par cette catégorie de dépenses que le Programme d'immobilisations et d'entretien d'AINC (PIE) est financé, qui par ricochet contient les fonds d'immobilisations liés à l'infrastructure scolaire et les dépenses de fonctionnement et d'entretien.

Tableau 17 : Dépenses d'infrastructure communautaire et dépenses liées à l'éducation/école - Contribution (dépenses pour les réserves)

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Infrastructure communautaire (autorisée)	960,6	914,7	960,2	928,1	965,5	973,9	1 139,4	1 092,6
Infrastructure communautaire (réelle)	958,1	902,8	963,4	935,9	930,0	938,7	1 070,3	1 032,2
Dépenses en aménagements scolaires F et E (réelles)	62,3	81,3	88,5	92,9	95,7	99,0	96,7	108,3
Dépenses en aménagements des immobilisations scolaires (réelles)	151,1	154,3	124,6	118,9	117,8	90,0	98,0	135,4
Dépenses totales en immobilisations et en F et E pour l'éducation (réelles)	**213,3**	**235,6**	**213,0**	**211,8**	**213,4**	**189,0**	**194,8**	**243,7**
Source: AINC								

11.3 Dépenses historiques d'AINC en éducation (services d'enseignement, soutien et autre)

Le tableau 18a ci-dessous indique les dépenses annuelles pour les services de soutien aux élèves sur les réserves et à l'extérieur et **exclut toutes les dépenses en immobilisations et de fonctionnement et entretien.** Ces dépenses ne sont pas incluses dans les dépenses d'infrastructure communautaire et du PIE.

Les catégories de dépenses se répartissent dans deux catégories principales :

- Services directs, et
- Services indirects

Les services directs incluent les services comme :

- Le soutien aux élèves hors réserve, qui comprend
  - Les services d'enseignement – les écoles provinciales et privées
  - L'éducation spéciale
- Le soutien aux élèves sur la réserve, qui comprend
  - Les services d'enseignement – écoles fédérales
  - Les services d'enseignement – écoles de bande
  - L'éducation spéciale
- Le soutien aux élèves sur la réserve et hors de la réserve (les dépenses qui ne peuvent pas être ventilées davantage), qui comprend
  - Le transport, et
  - Les autres dépenses
- Dépenses postsecondaires, et
- Centres culturels

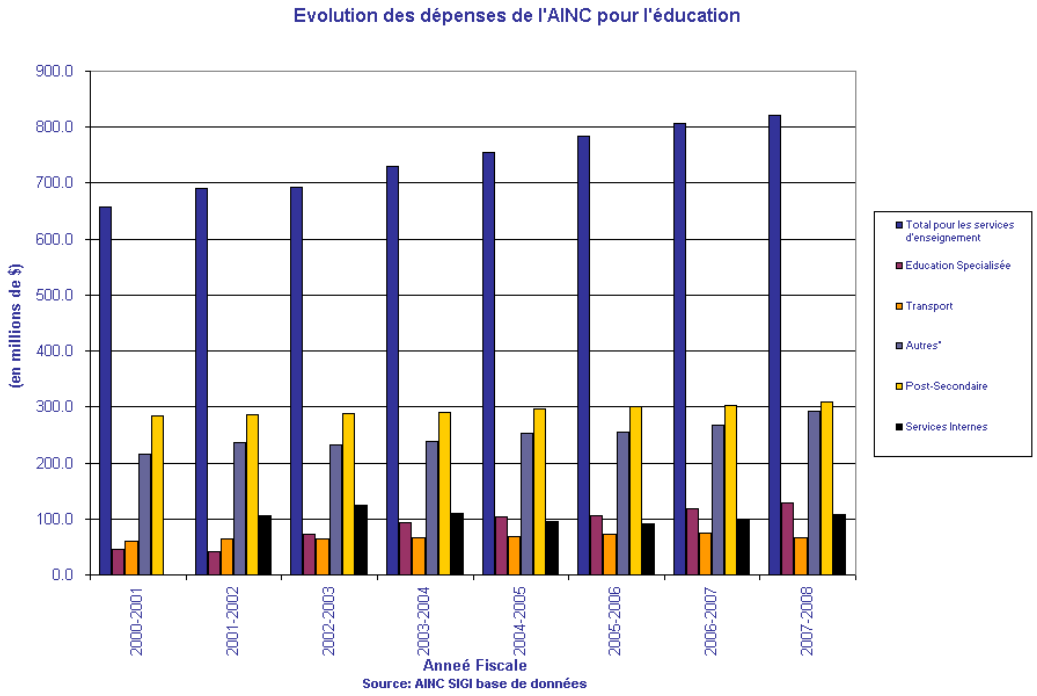
Les dépenses indirectes incluent les services internes.

Tableau 18a : Autres dépenses liées à l'éducation, y compris les dépenses pour l'enseignement hors réserve, le transport, etc.

Dépenses directes (en millions de $)		**AF2000-2001**	**AF2001-2002**	**AF2002-2003**	**AF2003-2004**	**AF2004-2005**	**AF2005-2006**	**AF2006-2007**	**AF2007-2008**
Dépenses en éducation (données hors réserve)	Services d'enseignement -écoles provinciales et privées	278,6	278,8	291,6	306,6	321,4	331,3	348,1	359.9
	Éducation spéciale	8,0	11,2	12,0	19,5	22,6	22,8	27,2	17.3
Dépenses en éducation (données sur réserve)	Services d'enseignement - écoles fédérales	2,0	8,3	7,2	7,4	9,0	15,6	15,8	12.3
	Services d'enseignement - Écoles de bande	377,8	403,6	394,1	416,0	423,6	437,6	442,5	449.2
	Éducation spéciale	37,3	30,9	61,3	72,9	80,3	83,6	90,2	111.5
Éducation (données sur réserve et hors réserve)	Transport	60,6	63,3	64,7	66,4	68,7	71,9	73,8	65.8
	Autre*	215,6	235,7	231,3	239,3	252,1	255,3	268,3	291.8
Postsecondaire		283.9	285,2	288,1	290,4	297,5	300,2	303,4	309,2
Centres culturels		11.0	9,7	10,2	10,4	9,3	10,0	10,0	10,0
Dépenses directes totales		**1,274.8**	**1 326,8**	**1 360,5**	**1 428,9**	**1 484,4**	**1 528,3**	**1 579,2**	**1 627,0**

Dépenses indirectes (en millions de $)	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Services internes	0,00	106,67	123,79	109,40	95,84	90,91	100,58	107,77
Dépenses indirectes totales	**0,00**	**106,67**	**123,79**	**109,40**	**95,84**	**90,91**	**100,58**	**107,77**
Dépenses totales (en millions de $)	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**
Dépenses directes totales	1 274,8	1 326,8	1 360,5	1 428,9	1 484,4	1 528,3	1 579,2	1 627,0
Dépenses indirectes totales	0,00	106,67	123,79	109,40	95,84	90,91	100,58	107,77
Total	**1 274,7**	**1 433,4**	**1 484,2**	**1 538,3**	**1 580,2**	**1 619,2**	**1 679,8**	**1 734,7**
Constitué du : Service de logement des étudiants (tous les types d'écoles), Allocations d'aide financière (tous les types d'écoles), Orientation et counseling, Conseils et aide (écoles provinciales), Services de soutien à l'éducation exhaustifs, Recrutement et rétention des enseignants, Stratégie d'engagement parental et communautaire, Nouveaux sentiers en éducation, Stratégie emploi jeunesse, Premières nations sur Rescol, Fondation nationale des réalisations autochtones, Rassembler nos forces, Stratégie globale de guérison des Inuits du Labrador, Convention de la baie James et du Nord québécois sur l'éducation (Québec), Autorité d'éducation Mi'kmaq (Atlantique).								
Source : AINC								

Le graphique ci-dessous montre le tracé des données précédentes.



Basé sur les données précédentes le tableau 18b suivant illustre le taux de croissance annuel des dépenses conformément à chaque catégorie.

Tableau 18b : Taux de croissance annuel des autres dépenses liées à l'éducation, par catégorie

Taux de croissance annuel	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	Moyenne
Total des services d'enseignement	4,93 %	0,30 %	5,37 %	3,28 %	4,05 %	2,79 %	1,86 %	3,23 %
Éducation spéciale	-7,11 %	74,06 %	26,03 %	11,36 %	3,49 %	10,31 %	9,73 %	18,27 %
Transport	4,45 %	2,20 %	2,67 %	3,47 %	4,56 %	2,64 %	-10,87 %	1,30 %

Autre*	9,32 %	-1,87 %	3,46 %	5,32 %	1,28 %	5,11 %	8,74 %	4,48 %
Postsecondaire	0,45 %	1,02 %	0,79 %	2,44 %	0,91 %	1,06 %	1,93 %	1,23 %
Centres culturels	-12,04 %	5,75 %	1,83 %	-10,31 %	7,66 %	-0,56 %	-0,27 %	-1,14 %
Services internes			16,05 %	-11,63 %	-12,39 %	-5,14 %	10,63 %	7,15 %

La catégorie de dépenses spéciales d'éducation montre une croissance annuelle moyenne de plus de 18 % depuis l'AF2001-2002.

11.4 Somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation

Le tableau ci-dessous montre la somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation.

Tableau 19a : Somme totale des dépenses historiques d'AINC en éducation, par catégorie

(en millions de $)	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008
Dépenses pour les établissements scolaires F et E (réelles)	62,3	81,3	88,5	92,9	95,7	99,0	96,7	108,3
Dépenses en immobilisations d'établissements scolaires (réelles)	151,1	154,3	124,6	118,9	117,8	90,0	98,0	135,4
Services d'enseignement, soutien, enseignement hors réserve et autres	1 274,7	1 433,4	1 484,2	1 538,3	1 580,2	1 619,2	1 679,8	1 734,7
Dépenses totales en éducation d'AINC	1 488,1	1 669,1	1 697,3	1 750,1	1 793,6	1 808,2	1 874,6	1 978,4
Source: AINC								

En termes de taux de croissance annuel :

Tableau 19b : Taux de croissance annuel des dépenses historiques d'AINC en éducation, par catégorie

Taux de croissance annuel	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	Moyenne
Dépenses pour les établissements scolaires F et E (réelles)	30,50 %	8,86 %	4,97 %	3,01 %	3,45 %	-2,32 %	12,00 %	8,64 %
Dépenses en immobilisations d'établissements scolaires (réelles)	2,12 %	-19,25 %	-4,57 %	-0,93 %	-23,60 %	8,89 %	38,16 %	0,12 %
Services d'enseignement, soutien, enseignement hors réserve et autres	12,45 %	3,54 %	3,65 %	2,72 %	2,47 %	3,74 %	3,27 %	4,55 %
Dépenses totales en éducation d'AINC	12,16 %	1,69 %	3,11 %	2,49 %	0,81 %	3,67 %	5,54 %	4,21 %
Source: AINC								

Le total des dépenses de F et E augmente à un taux annuel moyen de 8,64 % pendant que les dépenses en immobilisations augmentent de 0,12 %. D'autres dépenses comme les services d'enseignement, de soutien et d'enseignement hors réserve et autres

dépenses augmentent à un taux moyen annuel de 4,55 %. Les dépenses totales d'AINC liées à l'éducation (somme des dépenses de fonctionnement et d'entretien, d'immobilisations et des services d'enseignement, de soutien et d'enseignement hors réserve et autres dépenses) augmentent d'un taux annuel moyen de 4,21 % tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessus.

12

12. Annexe : Dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles (immobilisations et fonctionnement et entretien seulement) du PILT PIE D'AINC

La différence entre les dépenses prévues projetées et les dépenses réelles traduit ce que le DPB estime être des fonds réaffectés à partir des dépenses d'infrastructure scolaire à d'autres programmes et projets. Historiquement, les fonds réels dépensés pour les immobilisations scolaires et le F et E sont habituellement beaucoup moins élevés que les dépenses projetées dans le PILT PIE.

Le tableau 20a ci-dessous contient les diverses « dépenses prévues » conformément aux catégories de dépenses en immobilisations et de F et E pour l'éducation dans le PILT PIE tel qu'indiqué par l'AINC au DPB. Il faut noter que les portions en couleur du tableau, les données de « dépenses prévues » soumises une année varient avec celles de l'année suivante.

Tableau 20a : Dépenses prévues en éducation dans le PLT PIE tel qu'indiqué dans les données « dépenses réelles » pour les différentes années, pour la période AF2002-2003 à AF2010-2012

(en milliers de $)		AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	AF2008-2009	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012
Tel qu'indiqué par les données de dépenses réelles 2001-2002	Dépenses en immobilisations prévues	157 406	160 791	164 007	167 287	170 633					
	Dépenses de F et E prévues	82 938	84 360	86 047	87 768	89 523					
	Total	240 344	245 151	250 054	255 055	260 156					
Tel qu'indiqué par les données de dépenses réelles 2002-2003	Dépenses en immobilisations prévues		160 791	164 007	167 287	170 633	174 046				
	Dépenses de F et E prévues		84 360	86 047	87 768	89 523	91 314				
	Total		245 151	250 054	255 055	260 156	265 360				
Tel qu'indiqué par les données de dépenses réelles 2003-2004	Dépenses en immobilisations prévues			121 308	123 734	126 208	128 733	131 307			
	Dépenses de F et E prévues			94 716	96 611	98 543	100 514	102 524			
	Total			216 024	220 345	224 751	229 247	233 831			
Tel qu'indiqué par les données de dépenses réelles 2005-2006	Dépenses en immobilisations prévues					115 650	145 521	128 516	118 696	121 070	
	Dépenses de F et E prévues					100 945	102 964	105 024	107 124	109 266	
	Total					216 595	248 485	233 540	225 820	230 336	
Tel qu'indiqué par les données de dépenses réelles 2006-2007	Dépenses en immobilisations prévues						145 521	131 216	118 696	121 070	123 491
	Dépenses de F et E prévues						102 964	105 023	107 124	109 266	111 451
	Total						248 485	236 239	225 820	230 336	234 942

Source: AINC

Par exemple, pour l'AF2005-2006, les dépenses prévues totales étaient de 255,05 millions de $ tel qu'indiqué dans les données « dépenses réelles » de l'AF2002-2003, tandis qu'elles étaient de 220,34 millions de $ dans les données de « dépenses réelles » de l'AF2003-2004.

Pour mettre les choses en perspective, si on utilise les dernières « dépenses prévues » pour chaque année respective, on obtient le tableau suivant de « dépenses prévues » pour les données de dépenses en éducation dans le PIE. Par exemple, dans ce cas des dépenses prévues pour l'AF2005-2006, les données indiquées avec les données de

dépenses réelles de l'AF2003-2004 sont traitées comme les plus récentes et les plus fiables.

Tableau 20b : Dépenses prévues en éducation dans PILT PIE tel qu'indiqué dans les dernières données de « dépenses réelles » pour les différentes années, pour la période AF2002-2003 jusqu'à AF2010-2012

(en milliers de $)	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	AF2008-2009	AF2009-2010	AF2010-2011	AF2011-2012
Dépenses en immobilisations prévues	157 406	160 791	121 308	123 734	115 650	145 521	131 216	118 696	121 070	123 491
Dépenses de F et E prévues	82 938	84 360	94 716	96 611	100 945	102 964	105 023	107 124	109 266	111 451
Total	**240 344**	**245 151**	**216 024**	**220 345**	**216 595**	**248 485**	**236 239**	**225 820**	**230 336**	**234 942**
Source: AINC										

Par conséquent, la différence dans le total des « dépenses réelles » et le total des « dépenses prévues » en utilisant les dernières données de « dépenses prévues » sont telles qu'indiquées dans le tableau 20c ci-dessous :

Tableau 20c : Différence entre les dépenses prévues en éducation dans PILT PIE tel qu'indiqué dans les dernières données de « dépenses réelles » pour les différentes années et les dépenses réelles, pour la période AF2002-2003 à AF2010-2012

(en milliers de $)	AF2002-2003	AF2003-2004	AF2004-2005	AF2005-2006	AF2006-2007	AF2007-2008	Total
Dépenses prévues totales (immobilisations + F et E)	240 344	245 151	216 024	220 345	216 595	248 485	1 386 944
Dépenses réelles totales (immobilisations + F et E)	213 037	211 784	213 440	189 004	194 769	243 701	1 265 735
Différence (réaffectations en termes de dépenses prévues)	-27 307	-33 367	-2 584	-31 341	-21 826	-4 784	-121 209
Différence (réaffectations en termes de pourcentage des dépenses prévues)	-11,36 %	-13,61 %	-1,20 %	-14,22 %	-10,08 %	-1,93 %	
Source: INAC							

Par conséquent, au cours de la période AF2002-2003 jusqu'à AF2007-2008, 1,386 milliards de $ ont été affectés « théoriquement » aux dépenses en immobilisations et de F et E pour l'éducation, tandis qu'environ 1,265 milliards de $ ont été dépensés en réalité. **Par conséquent environ 121 millions de $ ont été détournés ou réaffectés à d'autres programmes et projets à partir des dépenses prévues d'immobilisations scolaires et de F et E.**

13

13. Annexe : Le « plafond de financement de 2 % » et son incidence

Le plan budgétaire de l'AF1996-1997 indique que *« les dépenses pour les programmes destinés aux Indiens et Inuits (à l'exclusion des réclamations de territoire et des programmes pour le Nord) du ministère des Affaires indiennes et du Nord augmenteront de 2 pour cent au cours de 1997-1998 et 1998-1999*[55] *»* mais ne fait aucunement référence à une politique pluriannuelle déclarée qui met en œuvre effectivement ce plafond de financement de 2 %.

Pourtant, ce même plan budgétaire pour l'AF1996-1997 indique sur une autre page que *« même en incluant les limites de dépenses et le budget de 1995, les dépenses d'AINC connaîtront une croissance cumulative de 12,7 pour cent en 1998-1999 comparativement à un déclin de 24,4 pour cent dans tous les autres ministères*[56] *»*, les dépenses d'AINC ne sont pas plafonnées, mais connaîtront une croissance de 12,7 % au cours de l'AF1998-1999. En vérifiant dans le Budget principal des dépenses de l'AF1996-1997[57] d'AINC nous avons pu produire le tableau 21a suivant :

Tableau 21a : Budget principal des dépenses des programmes destinés aux Indiens et Inuits pour l'AF1996-1997

(en milliers de $)	**Budget principal des dépenses1996-1997**						**Budget principal des dépenses 1995-1996**
	Budgétaire				Non budgétaire	Total	
	Opérations	Immobi-lisations	Paiements de transfert	Total	Prêts, investissements et avances		
Réclamations	41 370	…	328 816	370 186	38 953	409 139	420 215
Programmes destinés aux Indiens et	141 056	3 528	3 472 371	3 616 955	…	3 616 955	3 488 468

[55] *« Plan budgétaire 1996 : dépenses autochtones »*, p. 45, tel que reçu d'AINC.
[56] *« Plan budgétaire 1996 : économies ministérielles de l'examen du programme », p.* 38, tel que reçu d'AINC.
[57] *« Budget principal des dépenses 1996-1997, Partie II »*, http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/19961997/f96me2.pdf

Inuits							
	182 426	3 528	3 801 187	3 987 141	38 953	4 026 094	3 908 683
Source : Budget principal des dépenses 1996-1997, Partie II, http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/19961997/f96me2.pdf							

À partir du tableau 21a ci-dessous, le taux de croissance des programmes destinés aux Indiens et Inuits entre 1995-1996 et 1996-1997 est ((3 616 955 / 3 488 468) – 1) = 3,68 %, indiquant que le plafond de financement de 2 % souvent mentionné n'a pas été mis en œuvre dans l'AF1996-1997.

Les données de dépenses réelles n'offrent pas non plus d'indication d'un plafond de financement de 2 % pour les programmes destinés aux Indiens et Inuits. À partir des RMR d'AINC, nous obtenons les données suivantes dans le tableau 21b ci-dessous pour les programmes destinés aux Indiens et Inuits, au cours de l'AF1996-1997 jusqu'à l'AF2003-2004 (le poste de dépenses « programmes destinés aux Indiens et Inuits » n'a pas fait l'objet d'un rapport depuis l'AF2003-2004).

Tableau 21b : Programmes destinés aux Indiens et Inuits : dépenses prévues, autorisées et réelles pour l'AF1996-1997 jusqu'à l'AF2003-2004

Programmes destinés aux Indiens et Inuits (en millions de $)	AF1996-1997	AF1997-1998	AF1998-1999	AF1999-2000	AF2000-2001	AF2001-2002	AF2002-2003	AF2003-2004
Prévues	3 617,00	3 771,59	3 856,14	4 002,96	4 202,87	4 321,84	4 427,31	4 558,80
Autorisées		3 731,60	4 187,19	3 991,03	4 213,82	4 282,00	4 402,63	4 509,00
Réelles	3 705,50	3 675,92	4 141,73	3 946,34	4 173,91	4 227,51	4 359,79	4 441,90
Source : RMR d'AINC								

Tableau 21c : Taux de croissance annuel dans les dépenses des programmes prévues, autorisées et réelles, destinés aux Indiens et Inuits pour l'AF1996-1997 jusqu'à l'AF2003-2004

Programmes destinés aux Indiens et Inuits	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Moyenne
Prévues	4,27 %	2,24 %	3,81 %	4,99 %	2,83 %	2,44 %	2,97 %	3,37 %
Autorisées		12,21 %	-4,68 %	5,58 %	1,62 %	2,82 %	2,42 %	3,33 %
Réelles	-0,80 %	12,67 %	-4,72 %	5,77 %	1,28 %	3,13 %	1,88 %	2,75 %
Source : RMR d'AINC								

À partir du tableau ci-dessus, les données de dépenses moyennes prévues, autorisées et réelles pour le poste de dépenses « programmes destinés aux Indiens et Inuits » tel qu'indiqué dans le RMR d'AINC indiquent une croissance annuelle moyenne de 3,37, 3,33 et 2,75 % respectivement, qui est assez différent d'un plafond de financement de 2 %. Il faudrait aussi remarquer qu'il y a un grand écart dans le financement d'une année sur l'autre, et de toute évidence pour de nombreuses années la croissance du financement a dépassé le taux de croissance de 2 %.

Nota : Les données du tableau 21b et 21c ci-dessus proviennent du RMR d'AINC, étant donné que le RPP d'AINC compte des rapports incohérents quand il s'agit des « dépenses prévues » pour les programmes destinés aux Indiens et Inuits. Le tableau 21d ci-dessous souligne les différences entre les données indiquées dans le poste de dépenses des programmes destinés aux Indiens et Inuits « dépenses prévues » entre le RMR d'AINC et le RPP :

Tableau 21d : Programmes destinés aux Indiens et Inuits : écart dans le rapport d'AINC dans différents documents de budget des dépenses.

Programmes destinés aux Indiens et Inuits (données en millions de $)	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Dépenses prévues (Source RMR d'AINC)	3 771,59	3 856,14	4 002,96	4 202,87	4 321,84	4 427,31	4 558,80
Dépenses prévues (Source RPP d'AINC)	3 771,60	3 787,90	3 821,00	4 202,90	4 321,80	4 332,30	4 386,00
Écart entre les données du RMR et du RPP	-0,01	68,24	181,96	-0,03	0,04	95,01	172,80
Source : RMR et RPP d'AINC							

Le tableau 21d ci-dessus souligne les différences notables dans les rapports du RMR et du RPP, pour le même poste de dépenses ou programme, des programmes destinés aux Indiens et Inuits. Le DPB souligne que **l'écart dans les données se trouve dans les données de dépenses prévues** et non pas dans les dépenses réelles ou autorisées.

14

14. Annexe : L'enjeu de la croissance de la population des réserves des Premières nations

Cette section tente de déterminer si le taux de croissance de la population est un facteur important dans les besoins de financement des immobilisations de l'infrastructure scolaire dans les réserves des Premières nations. Afin d'analyser l'enjeu de la croissance de la population, le DPB a demandé les données sources de Statistique Canada et d'AINC. Les sections suivantes portent sur les données fournies par les deux ministères.

14.1 Données de Statistique Canada et croissance de la population dans les réserves des Premières nations

Afin d'analyser l'enjeu de la croissance de la population sur les réserves des Premières nations, le DPB a demandé les données de Statistique Canada concernant le recensement des réserves des Premières nations. Les données suivantes proviennent toutes de Statistique Canada. Le tableau 22a ci-dessous résume le recensement de la population en 2006 tel que fourni par Statistique Canada[58].

Tableau 22a : Données du recensement de 2006

Données du recensement 2006	Total - Région de résidence	Sur les réserves	Région rurale	Total - Région urbaine	Région urbaine hors région métropolitaine de recensement	Région urbaine dans une région métropolitaine de recensement

[58] *« Données du recensement de 2006 : identité autochtone (8), région de résidence (6), groupes d'âge (12) et sexe (3) pour la population du Canada, les provinces et les territoires, Recensement de 2006 - Données-échantillon (20 %) »,* Statistique Canada, http://www12.statcan.gc.ca/francais/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?TPL=RETR&ALEVEL=3&APATH=3&CATNO=&DETAIL=0&DIM=&DS=99&FL=0&FREE=0&GAL=0&GC=99&GK=NA&GRP=1&IPS=&METH=0&ORDER=1&PID=89121&PTYPE=88971,97154&RL=0&S=1&ShowAll=No&StartRow=1&SUB=0&Temporal=2006&Theme=73&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=

Total - Population ayant une identité autochtone et population n'ayant pas d'identité autochtone [4]	31 241 030	342 865	5 926 685	24 971 480	5 039 875	19 931 595
Total de la population ayant une identité autochtone [5]	1 172 790	308 490	240 825	623 470	257 305	366 165
Indien d'Amérique du Nord - Réponse unique [6]	698 025	300 755	85 210	312 055	123 895	188 160
Métis - Réponse unique	389 780	4 320	114 905	270 555	109 680	160 870
Inuit - Réponse unique	50 480	435	31 065	18 980	14 765	4 210
Réponses d'identité autochtone multiples	7 740	160	1 835	5 745	2 165	3 585
Réponses autochtones non comprises ailleurs [7]	26 760	2 825	7 810	16 135	6 800	9 335
Population n'ayant pas d'identité autochtone	30 068 240	34 375	5 685 855	24 348 005	4 782 575	19 565 435

Source : Statistique Canada - Recensement de 2006, numéro de catalogue 97-558-XCB2006006.

Le tableau 22b ci-dessous résume le recensement de la population en 2001 tel que fourni par Statistique Canada[59].

Tableau 22b : Données du recensement de 2001

Données du recensement 2001	Total - Région de résidence	Sur les réserves	Total – vivant hors réserve	Rural – ne vivant pas dans une réserve	Total - Région urbaine	Région urbaine hors région métropolitaine de recensement	Région urbaine dans une région métropolitaine de recensement
Total - Population autochtone et population non autochtone	29 639 035	321 855	29 317 175	5 782 375	23 534 805	5 575 485	17 959 320
Total de la population ayant une identité autochtone	976 305	286 080	690 225	196 130	494 095	214 220	279 875
Indien d'Amérique du Nord - Réponse unique	608 850	272 410	336 435	73 190	263 250	111 480	151 765
Métis - Réponse unique	292 305	7 315	284 995	85 970	199 015	84 940	114 085
Inuit - Réponse unique	45 075	1 810	43 260	31 070	12 195	9 105	3 090
Réponses autochtones multiples	6 665	520	6 145	1 570	4 575	2 155	2 420
Réponses autochtones non comprises	23 415	4 025	19 390	4 330	15 060	6 545	8 515

[59] *« Données du recensement de 2001 : identité autochtone (8), groupes d'âge (11B), sexe (3) et région de résidence (7) pour la population, pour le Canada, les provinces et les territoires, Recensement de 2001 - Données-échantillon (20 %) »*, Statistique Canada, http://www12.statcan.gc.ca/francais/census01/products/standard/themes/RetrieveProductTable.cfm?Temporal=2001&PID=62715&APATH=3&GID=355313&METH=1&PTYPE=55440&THEME=45&FOCUS=0&AID=0&PLACENAME=0&PROVINCE=0&SEARCH=0&GC=99&GK=NA&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&FL=0&RL=0&FREE=0

ailleurs							
Total de la population non autochtone	28 662 725	35 775	28 626 955	5 586 245	23 040 710	5 361 260	17 679 445

Source : Statistique Canada, n° de cat. 97F0011XCB2001001

Pour déterminer un taux annuel de changement entre les deux ensembles de données fournies par Statistique Canada pour les années 2001 et 2006, nous obtenons le tableau suivant :

Tableau 22c : Le taux moyen annuel de changement dans la population au Canada. Le taux de changement entre 2006 et 2001 est divisé par 5 pour en arriver à la moyenne annuelle.

Taux de croissance annuel estimé de la population (entre 2001 et 2006)	Total - Région de résidence	Réserve
Total - Population ayant une identité autochtone et population n'ayant pas d'identité autochtone	**1,08 %**	**1,31 %**
Total de la population ayant une identité autochtone	4,03 %	1,57 %
Indien d'Amérique du Nord - Réponse unique	2,93 %	2,08 %
Métis - Réponse unique	6,67 %	-8,19 %
Inuit - Réponse unique	2,40 %	-15,19 %
Réponses d'identité autochtone multiples	3,23 %	-13,85 %
Réponses autochtones non comprises ailleurs	2,86 %	-5,96 %
Population n'ayant pas d'identité autochtone	0,98 %	-0,78 %

Par conséquent, le taux de croissance moyen annuel du **total de la population sur les réserves s'élève à 1,31 %, par opposition au taux de croissance moyen annuel de toute la population canadienne de 1,08 %.** Cela implique que la population des réserves des Premières nations connaît une croissance un peu plus rapide que la moyenne nationale canadienne.

Cependant, Ida Trachtenberg[60] (Statistique Canada) fait la remarque suivante :

> « Veuillez noter que toute comparaison historique des données autochtones doit être ajustée pour tenir compte des réserves et des établissements qui n'ont pas été recensés complètement et d'autres changements dans les réserves, afin de permettre une comparaison des mêmes régions entre les différentes périodes d'année de recensement. Les données dans les tableaux ajustés utilisées à des fins de comparaison historique peuvent différer de celles basées sur les données qui n'ont pas été ajustées. **Certaines réserves et établissements indiens n'ont pas participé au recensement étant donné que le recensement n'était pas permis, ou qu'il a été interrompu avant la fin. En 2006, il y avait 22 réserves recensées de façon incomplète, et il y en avait 30 en 2001.** Le tableau ci-joint présente les **données ajustées** pour 2001 et 2006. »

Par conséquent, il n'est pas possible d'utiliser les données de Statistique Canada pour une analyse de la croissance de la population des réserves des Premières nations, étant donné que les données fournies par Statistique Canada ne sont pas des données primaires, et elles ne sont pas complètes.

14.2 Données d'AINC et croissance de la population des réserves des Premières nations

En plus des écarts dans les données indiqués précédemment, le tableau suivant fourni par l'AINC indique la population scolaire totale des réserves des Premières nations, telle

[60] Dans une correspondance par courriel avec les auteurs de ce rapport.

qu'identifiée dans les listes nominatives, à partir des données de la section des opérations, à l'aide de WebIntelligence.

Tableau 22d : Population scolaire totale des réserves des Premières nations, divisée entre les élèves sur la réserve et hors réserve.

Année financière	Total de la population fréquentant l'école	Élèves sur la réserve	Élèves hors réserve
2000-2001	112 701	69 131	43 571
2001-2002	112 546	68 578	43 968
2002-2003	113 216	68 373	44 843
2003-2004	113 138	68 737	44 401
2004-2005	114 720	69 589	45 131
2005-2006	115 299	68 434	46 865
2006-2007	113 121	67 478	45 643
2007-2008	112 996	68 576	44 420
Source: AINC			

En représentant le tableau 22d ci-dessus en termes de taux de changement annuel, nous obtenons le tableau 22e ci-dessous.

Tableau 22e : Taux annuel de changement dans la population scolaire totale sur les réserves des Premières nations, divisée entre les élèves sur la réserve et hors réserve.

Année financière	Total de la population fréquentant l'école	Élèves sur la réserve	Élèves hors réserve
2000-2001			
2001-2002	-0,14 %	-0,80 %	0,91 %
2002-2003	0,60 %	-0,30 %	1,99 %
2003-2004	-0,07 %	0,53 %	-0,99 %
2004-2005	1,40 %	1,24 %	1,65 %
2005-2006	0,50 %	-1,66 %	3,84 %
2006-2007	-1,89 %	-1,40 %	-2,61 %
2007-2008	-0,11 %	1,63 %	-2,68 %
Moyenne	0,04 %	-0,11 %	0,30 %

À partir des tableaux 22d et 22e ci-dessus, le taux de croissance annuel moyen de la **population scolaire totale pour** l'AF2000-2001 jusqu'à l'AF2007-2008 n'est **que de 0,04 %.** Le taux de croissance annuel moyen dans la **population étudiante sur la réserve c.-à-d. la population des Premières nations qui utilise l'infrastructure scolaire sur la réserve** est de –0,11 % c.-à-d. un déclin annuel de 0,11 %. **Par conséquent, les données présentées par l'AINC pour la population scolaire dans les réserves indiquent actuellement une croissance négative c.-à-d. une diminution.**

Par conséquent, le DPB détermine que le taux de croissance de la population en tant que facteur de coût important dans les dépenses d'infrastructure scolaire, n'est pas concluant, vu les données incomplètes et contradictoires..

ISBN 978-1-100-91658-3