

Ministre des Services
aux autochtones



Minister of
Indigenous Services

Ottawa, Canada K1A 0H4

L'honorable Kevin Sorenson, C.P., député
Président, Comité permanent des comptes publics
Chambre des Communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

27 MARS 2019

Monsieur Sorenson,

Conformément à l'article 109 du *Règlement de la Chambre des communes*, j'ai le plaisir de présenter la réponse du gouvernement du Canada au 54^e rapport du Comité permanent des comptes publics, intitulé *Rapport 5, Les écarts socioéconomiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones Canada, des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada*.

Au printemps 2018, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a publié le *Rapport 5, Les écarts socioéconomiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones Canada*. La vérification a révélé que le bien-être socioéconomique des Premières Nations était considérablement inférieur à celui des autres Canadiens et Canadiennes. Le bien-être socioéconomique peut être mesuré à l'aide d'indicateurs de suivi dans des domaines tels que l'éducation, le revenu et la santé. Comblen les écarts socioéconomiques signifie améliorer le bien-être social et la prospérité économique des Premières Nations. Parmi les 94 appels à l'action lancés en 2015 par la Commission de vérité et réconciliation, bon nombre d'entre eux font référence aux facteurs socioéconomiques examinés lors de la vérification du BVG.

Services aux Autochtones Canada (SAC) a été créé en 2017 avec pour mandat d'améliorer la qualité des services fournis aux Autochtones. Le ministère s'emploie à combler les écarts socioéconomiques et à faire en sorte que les Autochtones contrôlent leurs services et leurs programmes. En 2018-19, afin de combler les écarts socioéconomiques qui persistent, le ministère a défini cinq domaines prioritaires interdépendants : la santé, l'éducation, les enfants et les familles, les infrastructures et une nouvelle relation fiscale.

Ces cinq domaines ont tous reçu des investissements importants dans les budgets fédéraux récents afin de continuer à combler les écarts socioéconomiques. Voici des exemples d'investissements :

- Dans le cadre du budget de 2016, le gouvernement a octroyé 8,4 milliards de dollars pour améliorer les conditions socioéconomiques des Autochtones et de leurs communautés. Cela comprenait un investissement de 2,6 milliards de dollars pour l'enseignement primaire et secondaire dans les réserves; 554 millions de dollars pour répondre aux besoins immédiats en matière de logement et 1,8 milliard de dollars pour l'eau potable dans les réserves.
- Dans le cadre du budget de 2017, le gouvernement a octroyé 3,4 milliards de dollars pour faire progresser la réconciliation, améliorer la qualité de vie et aider les Autochtones à saisir les occasions qui se présentent dans l'économie. Cela comprenait 828 millions de dollars pour améliorer les résultats en matière de santé pour les Premières Nations et les Inuits, et 4 milliards de dollars pour bâtir et améliorer les infrastructures dans les communautés des Premières Nations et des Inuits.
- Le budget de 2018 prend des mesures supplémentaires en vue de la réconciliation en investissant dans des domaines prioritaires, y compris 1,5 milliard de dollars en santé autochtone, 1,5 milliard de dollars en services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, et 173 millions de dollars pour l'eau potable propre et salubre dans les réserves.
- Dans le budget de 2019, le gouvernement s'est appuyé sur ces engagements antérieurs et propose d'investir une somme supplémentaire de 4,5 milliards de dollars sur cinq ans, à compter de 2019-20, pour poursuivre les efforts visant à combler l'écart entre les conditions de vie des Autochtones et celles des populations non-autochtones. À titre d'exemple, le budget de 2019 propose de fournir un financement de 78,9 millions sur sept ans, à compter de 2019-20, ainsi qu'un montant de 13,7 millions par année par la suite, pour financer de manière permanente les sondages sur les Autochtones et l'enquête régionale sur la santé des Premières Nations. Ces sondages fournissent d'importants renseignements sur l'éducation, la santé, l'emploi et les compétences linguistiques. Ces renseignements sont nécessaires aux fins du processus décisionnel dans les communautés des Premières Nations ainsi que pour la conception de programmes et de services adaptés aux besoins communautaires.

Les impacts de ces investissements et d'autres investissements seront réalisés à moyen et long terme. Grâce au développement conjoint d'outils et d'indicateurs de mesure des données appropriés et pertinents avec les partenaires autochtones, le ministère pourra mieux suivre les améliorations en cours et mesurer plus efficacement les progrès réalisés pour combler les écarts socioéconomiques et améliorer le bien-être des Premières Nations.

Le gouvernement voudrait remercier les membres du comité d'avoir entrepris une telle étude approfondie. SAC reconnaît la nécessité de continuer à améliorer le bien-être socioéconomique des Premières Nations et de disposer des outils de mesure des données nécessaires pour pouvoir rendre compte de manière appropriée des améliorations apportées.

Recommandation 1 – Sur les mesures du bien-être dans les réserves des Premières Nations : Que Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un premier rapport d'étape sur les consultations menées et les décisions prises concernant le cadre national axé sur les résultats, d'ici au 30 avril 2019. Ce cadre devrait avoir été développé en collaboration avec les membres des Premières Nations et comprendre des mesures des aspects du bien-être socioéconomique jugés prioritaires par les Premières Nations, comme la langue et la culture; 2) un rapport final sur ce cadre, d'ici au 30 avril 2020; 3) un rapport de référence sur les écarts socioéconomiques entre les membres des Premières Nations et les Canadiens non-autochtones, d'ici au 30 avril 2021; 4) à partir de 2023, un rapport annuel sur les écarts socioéconomiques, au plus tard le 30 juin de chaque année.

D'après le *Rapport 5 – Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones Canada*, publié par le BVG au printemps 2018, l'utilisation de l'Indice du bien-être des collectivités ne permettait pas à SAC d'avoir un portrait complet du bien-être des membres des Premières Nations vivant dans les réserves par rapport à celui des autres Canadiens et Canadiennes. Même si l'Indice intègre des données importantes du bien-être (scolarité, emploi, logement et revenu), il ne tient pas compte de variables importantes, comme la santé, l'environnement, la langue et la culture.

SAC a accepté la recommandation du BVG et a indiqué dans sa réponse qu'il s'appuiera sur l'Indice du bien-être des collectivités pour élaborer, en collaboration avec les Premières Nations et d'autres partenaires, un tableau de bord du bien-être reflétant les paramètres mutuellement convenues pour mesurer les écarts socioéconomiques et rendre compte des travaux visant à les réduire.

Le ministère accepte de fournir des rapports d'étape au Comité permanent des comptes publics sur l'élaboration du cadre national fondé sur les résultats au mieux de ses capacités, mais il convient de noter que l'élaboration de ce cadre est basée sur le développement conjoint ce qui pourrait affecter le calendrier de production des rapports. Il convient également de noter que, bien que le ministère ait l'intention de faire rapport périodiquement sur les progrès accomplis en matière de réduction des écarts socioéconomiques, la fréquence des rapports sera soumise au cycle d'enquête national et aux délais convenus avec les Premières Nations dans le cadre du développement conjoint.

L'Indice du bien-être des collectivités a été conçu pour fournir des comparaisons simples mais solides à l'échelle communautaire qu'il n'était pas possible d'obtenir au moyen de l'indice du développement humain des Nations Unies. L'Indice du bien-être des collectivités demeurera un outil important pour comprendre les écarts socioéconomiques entre les collectivités des Premières Nations et les autres collectivités du Canada, et se positionne mieux avec un tableau de bord plus large d'indicateurs tel que le Cadre national basé sur les résultats.

La notion de Cadre national fondé sur les résultats a initialement été adoptée dans le cadre d'un protocole d'entente de juillet 2016 (signé par le ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada et le chef national de l'Assemblée des Premières Nations) concernant l'établissement d'une nouvelle relation financière. Il a appelé les parties à élaborer conjointement des options et des recommandations, y compris des mesures et des indicateurs appropriés pour combler les écarts socioéconomiques entre les Premières Nations et les Canadiens et Canadiennes non-autochtones. Le gouvernement et les partenaires des Premières Nations travaillent ensemble pour établir une nouvelle relation financière qui permette d'obtenir un financement suffisant, prévisible et durable pour les communautés des Premières Nations. Avec la signature du protocole d'entente mentionné ci-dessus, un processus a été mis en place pour atteindre cet objectif.

En 2017-18, des représentants de SAC et de l'Assemblée des Premières Nations ont élaboré conjointement des principes directeurs qui faciliteraient la rédaction d'un Cadre fondé sur les résultats nationaux. Ces principes directeurs initiaux incluaient l'élaboration conjointe d'un nombre limité de résultats communs convenus d'un commun accord, tirant parti d'enquêtes nationales pour permettre des comparaisons entre les Premières Nations et les Canadiens et Canadiennes non-autochtones, ainsi qu'un tableau de bord évolutif reflétant les améliorations.

Sous réserve du développement conjoint, le Cadre proposé comprend un ensemble d'indicateurs globales reflétant divers aspects du bien-être, notamment la santé, l'éducation, la culture, l'activité sur le marché du travail, le logement et les infrastructures, l'eau, la terre, la sécurité et la justice. Le cadre proposé s'aligne sur les objectifs de développement durable des Nations Unies, reconnus au plan international, et exploite les sources de données existantes, y compris les enquêtes nationales telles que le recensement et l'enquête régionale sur la santé, afin de ne pas créer de fardeau supplémentaire en matière de rapports pour les Premières Nations et de permettre une comparaison de base entre les Premières Nations et les Canadiens et Canadiennes non-autochtones aux niveaux national et régional afin de combler les écarts socioéconomiques existants.

Le ministère travaille en partenariat avec le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations depuis plus de 20 ans pour soutenir la collecte de données en matière de la santé et socioéconomiques dans les communautés des Premières Nations, notamment en finançant l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations. Ces données d'enquête sont conformes aux principes de la propriété, le contrôle, l'accès et la possession (PCAP^{MD}) et ont été créées par les Premières Nations pour les Premières Nations. Elles seront utilisées autant que possible comme source de données potentielle pour le cadre proposé fondé sur les résultats nationaux.

Le Cadre national axé sur les résultats se veut un mécanisme clé de responsabilité mutuelle permettant de s'assurer que la nouvelle relation financière produit des résultats en mesurant les progrès réalisés pour réduire les écarts socioéconomiques entre les Premières Nations et les Canadiens et Canadiennes non-autochtones qui s'agit d'une responsabilité partagée. Le Cadre contribuera à mesurer et à rendre compte des progrès globaux accomplis dans la réduction des écarts socioéconomiques pour toutes les collectivités des Premières Nations conformément au mandat du ministère et à une priorité clé du gouvernement du Canada. Il est également conçu comme un cadre développé conjointement avec des résultats et des indicateurs communs de haut niveau qui pourraient conduire à des rapports conjoints périodiques sur les progrès réalisés en matière de réduction des écarts socioéconomiques aux niveaux national et régional, et sera utilisé comme mécanisme de rapport général pour toutes les Premières Nations, conformément à la recommandation du vérificateur général du Canada. Le Cadre constituerait également un outil essentiel pour aider à diriger le passage important de la conformité aux rapports sur les résultats, en mettant l'accent sur ce qui compte. La gestion des données par les Premières Nations est un problème sensible et significatif pour de nombreuses Premières Nations et le ministère est conscient et respectueux des principes de la PCAP^{MD} des Premières Nations sur leurs informations.

Avec ce tableau de bord, les Premières Nations et le gouvernement du Canada disposeraient d'un outil permettant de mesurer de manière exhaustive un large éventail d'écarts socioéconomiques existant entre les Premières Nations et les Canadiens et Canadiennes non-autochtones. Cela inclurait des indicateurs de langues et de culture, permettant de suivre les tendances dans les domaines identifiés par les Premières Nations comme étant particulièrement significatifs en termes de réconciliation.

Le ministère transforme actuellement la façon dont il finance les Premières Nations, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, en appuyant une nouvelle relation financière avec les Premières Nations et en mettant en place une nouvelle approche en matière d'octroi de subventions pour une période allant jusqu'à dix ans aux services essentiels disponibles pour les Premières Nations agissant en vertu de la *Loi sur les Indiens* et qui ont satisfait à un ensemble de critères d'éligibilité mis au point conjointement, notamment respecter certains ratios de performance financière, et l'adoption de lois sur l'administration financière en vertu de la *Loi sur la Gestion financière des Premières Nations* ou de la *Loi sur les Indiens* qui respectent les normes élaborées conjointement avec le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Assemblée des Premières Nations. Ces subventions permettent de passer d'un système de rapports basé sur la conformité à un système de rapports basé sur les résultats minimum tout en tirant parti des objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies à l'horizon 2030.

À l'été 2018, le ministère, en collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations et le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations a entrepris un examen préliminaire visant à solliciter des commentaires sur les principes directeurs et le Cadre proposé. Puis, le 9 janvier et le 6 février 2019, le ministère a eu l'occasion de présenter le Cadre ainsi que les méthodes proposées au Comité consultatif mixte de l'Assemblée des Premières Nations et de Services aux Autochtones Canada sur les relations financières aux fins de mobilisation. Créé en 2018, ce comité doit veiller à ce que les membres des Premières Nations de partout au pays puissent formuler des commentaires à l'échelle régionale et mobiliser des spécialistes techniques qui donneront des conseils sur la définition conjointe de la nouvelle relation financière aux prochaines étapes.

Le ministère est déterminé à poursuivre la collaboration avec les Premières Nations, le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations et d'autres partenaires clés comme Statistique Canada pour parachever ce Cadre en 2019-20.

Recommandation 2 – Sur la collecte, le partage et l'utilisation des données portant sur les résultats en éducation des Premières Nations vivant dans les réserves : Que Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un premier rapport d'étape sur les accords régionaux d'éducation conclus ou en voie d'être conclus et leur contenu, d'ici au 15 juin 2019; 2) un second rapport d'étape sur le même sujet, d'ici au 30 juin 2020; 3) un rapport final comprenant tous les accords régionaux d'éducation conclus, ainsi que les cibles nationales sur l'éducation de la maternelle à la 12^e année, d'ici au 30 juin 2021.

Selon le vérificateur général, les résultats scolaires des élèves des Premières Nations ne se sont pas améliorés par rapport à ceux des autres élèves canadiens. Le vérificateur général a donc recommandé au Ministère de recueillir, d'utiliser et d'échanger des données avec les Premières Nations de manière appropriée afin d'améliorer les résultats en matière d'éducation et d'en rendre compte adéquatement.

Le Ministère accepte les recommandations du vérificateur général et continuera de travailler avec les Premières Nations et d'autres partenaires pour mettre au point des buts renouvelés, des mesures et des stratégies de collecte de données. L'objectif général est de remplacer le modèle actuel de mesure du rendement par des méthodes régionales de mesures et de reddition de comptes dirigées par les Premières Nations. Elles permettront de recueillir, d'évaluer et de publier, de façon indépendante, de l'information sur le rendement en matière d'éducation des Premières Nations. Cette approche comprendra la négociation de nouveaux cadres de résultats avec les Premières Nations au titre d'ententes régionales sur l'éducation, tout en respectant le principe du contrôle par les Premières Nations de leur éducation.

Le ministère s'efforcera de produire une série de rapports d'étape annuels sur les accords régionaux sur l'éducation conclus ou en cours de négociation d'ici le 15 juin 2019 et le 30 juin 2020. Un rapport final sur tous les Accords régionaux en matière d'éducation conclus et les objectifs nationaux en matière d'éducation pour la maternelle à la douzième année seront soumis au plus tard le 30 juin 2021.

En 2017, au titre de son engagement à l'égard d'une relation renouvelée de nation à nation avec les Autochtones, le ministère a mobilisé des partenaires des Premières Nations pour élaborer conjointement un nouveau Cadre des résultats en matière d'éducation. Les discussions ont orienté la mise au point d'un Cadre harmonisé provisoire des résultats qui a été confirmé en 2019-20. La Structure de rapport de programme provisoire réaménagée représente la meilleure estimation des types d'indicateurs pouvant être sélectionnés par les Premières Nations dans le cadre de leurs ententes régionales sur l'éducation, ainsi que ceux qui seront conservés par le ministère pour les rapports nationaux, et ceux qui ont été établis lors du premier accord régional (en Colombie-Britannique).

Le ministère est en train de transformer la façon dont il finance les études élémentaires et secondaires des Premières Nations. Le ministère a donc adopté des formules de financement régionales fondées sur des données probantes et mises à jour annuellement. Cette approche vise à créer un environnement plus stable sur le plan financier pour l'éducation chez les Premières Nations. Il en résultera des services de soutien de meilleure qualité et plus uniformes pour les élèves, les écoles, les enseignants, les collectivités et les organismes d'enseignement des Premières Nations, ce qui aidera à améliorer les résultats des élèves.

Parallèlement, le ministère adopte des structures régionales de rapports sur les programmes dans le cadre d'Accords régionaux en matière d'éducation élaborées conjointement. Puisque la collecte de données et la reddition de comptes seront confiées aux Premières Nations au titre de ces structures, les données recueillies et transmises aux collectivités seront utiles. Les Accords définissent les exigences minimales en matière de rapport et les données qui doivent être fournies au gouvernement du Canada afin que celui-ci puisse continuer à mesurer le rendement national en fonction des indicateurs nationaux de base. Les données fournies serviront également à rendre compte publiquement de trois indicateurs du Cadre de résultats ministériel de la maternelle à la 12^e année.

Les Accords régionaux en matière d'éducation ont pour objectif de répondre aux objectifs et aux priorités définis par les Premières Nations en matière d'éducation, notamment l'élaboration de cadres de résultats régionaux. À ce jour, le ministère a négocié avec succès le renouvellement d'un Accord régional en matière d'éducation avec les Premières Nations de la Colombie-Britannique. Cette entente tripartite avec la province de la Colombie-Britannique comprend une structure régionale de rapports sur les programmes qui correspond aux cibles et aux priorités établies par les Premières Nations en matière d'éducation.

Le ministère continuera de travailler avec les Premières Nations pour les aider à créer des systèmes d'éducation performants pour les enfants et les jeunes des Premières Nations vivant dans les réserves. En 2019-20, le ministère et des partenaires des Premières Nations s'appuieront sur le succès des récents accords tels que l'Accord tripartite sur l'éducation de la Colombie-Britannique, le Système scolaire des Premières Nations du Manitoba et l'Accord de la Commission scolaire Maskwacîs. Ces accords fournissent des services à plus de 180 Premières Nations de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba.

À mesure que des mécanismes de responsabilité mutuelle et des structures régionales de rapports sur les programmes seront créés au titre d'ententes régionales sur l'éducation, le ministère et les Premières Nations redéfiniront les résultats importants en matière d'éducation.

Par ailleurs, le processus de transformation de l'éducation qui est en cours a permis de réduire le fardeau redditionnel pour les Premières Nations grâce à l'abandon de deux programmes basés sur des propositions et des rapports connexes. Afin que les Premières Nations n'aient plus à transmettre autant de données au ministère, les processus annuels de collecte de données font l'objet d'une rationalisation, des données regroupées étant maintenant recueillies par école plutôt que par élève.

Recommandation 3 – Sur les rapports sur les résultats des Premières Nations en éducation : Que Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics (CPCP) de la Chambre des communes un rapport final sur les ajustements apportés à son système d'information sur l'éducation, d'ici au 30 juin 2022.

Le vérificateur général a constaté que le ministère ne donnait pas accès à ses données ni ne communiquait régulièrement aux Premières Nations d'information sur l'éducation ou les résultats de ses analyses de données. Il a été recommandé que le ministère travaille avec les Premières Nations sur la collecte, l'utilisation et la partage des données en vue d'améliorer les résultats en éducation et de présenter des rapports justes à leur égard.

Le ministère est d'accord avec cette recommandation et continue d'investir dans ses relations avec les Premières Nations pour gérer les données sur l'éducation, y compris maintenir une collaboration continue pour déterminer les résultats pertinents en matière d'éducation en vue d'améliorer l'approche actuelle.

Le ministère prend acte du rapport du Comité permanent des comptes publics, et il accepte de présenter à ce dernier un rapport final sur les ajustements apportés à son Système d'information sur l'éducation d'ici au 30 juin 2022.

Le Système d'information sur l'éducation est un logiciel de technologie de l'information qui vise à donner au ministère la capacité d'analyser des données sur l'éducation et de présenter des rapports à cet égard, à réduire le fardeau en matière de rapports des Premières Nations, et à fournir un mécanisme d'établissement de rapports aux bénéficiaires de financement. Le Système d'information sur l'éducation fournit également au ministère la capacité d'extraire et d'utiliser des données afin de présenter des rapports sur les indicateurs de rendement, d'éclairer la prise de décisions relatives aux programmes, et d'élaborer des politiques visant à améliorer les résultats en éducation chez les élèves des Premières Nations, par exemple.

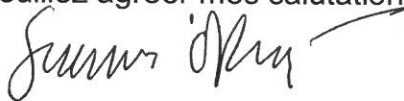
Davantage de progrès devront être réalisés, mais la mise en œuvre du Système d'information sur l'éducation a tout de même permis d'éliminer le processus manuel d'établissement de rapports et a contribué à réduire le fardeau administratif et redditionnel des Premières Nations. Les rapports peuvent être téléchargés en format PDF ou les données peuvent être transférées directement à l'aide de systèmes d'information scolaires compatibles. Entre 2013-14 et 2017-18, nombre de Premières Nations ayant déclaré avoir utilisé la méthode de transfert direct de données est passée de 266 à 810, ce qui représente une augmentation de 300 %.

En 2010-11 et 2011-12, le ministère a dirigé conjointement un groupe de travail conjoint avec l'Assemblée des Premières Nations sur la gouvernance des données dans le contexte de la création du Système d'information sur l'éducation. Au cours de ces réunions, les partenaires des Premières Nations ont exprimé de vives préoccupations quant à la protection des données et ont demandé à mettre en œuvre les principes de PCAP^{MD}. La politique ministérielle de collecte des données de 2011 fait référence aux principes de la PCAP^{MD} et reconnaît la responsabilité de la protection des données. Le ministère étudie actuellement les possibilités de possession, de partage, de contrôle et de détention des données sur l'éducation des Premières Nations.

Le ministère travaille en vue de mettre à l'essai, en 2019, une initiative visant à permettre aux Premières Nations d'accéder directement au Système d'information en matière d'éducation pour extraire des données et produire leurs propres rapports en temps réel. Les Premières Nations ont participé activement à la détermination du type de rapports requis, à l'élaboration du processus de mise à l'essai et à l'établissement du calendrier de mise en œuvre.

J'aimerais conclure en réitérant le fait que le gouvernement s'est engagé à renouveler sa relation de nation à nation avec les Autochtones. Le gouvernement remercie le Comité de son intérêt et de ses recommandations. J'espère que la présente réponse témoigne de l'engagement de SAC à donner suite aux recommandations du Comité.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.



L'honorable Seamus O'Regan, C.P., député
Ministre des Services aux Autochtones