



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport Final

Évaluation des programmes de Soutien aux gouvernements indiens

Le 16 juillet 2009

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



Canada 

Table des matières

ACRONYMES.....	III
SOMMAIRE	IV
RÉPONSE DE LA DIRECTION/PLAN D'ACTION	VIII
1.0 INTRODUCTION.....	1
1.1 Objet et portée de l'évaluation	1
1.2 Éléments à évaluer.....	1
1.3 Approche adoptée à l'égard de l'évaluation.....	2
2.0 MÉTHODOLOGIE.....	4
2.1 Examen des documents et des données.....	4
2.2 Revue littéraire	5
2.3 Entrevues avec des personnes-ressources	5
2.3.1 Entrevues avec les représentants d'AINC.....	5
2.3.2 Entrevues avec des représentants du Bureau du surintendant des institutions financières et du Régime des bénéficiaires autochtones	6
2.4 Participation des Premières nations et des conseils tribaux.....	6
2.4.1 Entrevues téléphoniques avec des représentants des Premières nations et des conseils tribaux.....	6
2.4.2 Études de cas des Premières nations et des conseils tribaux	7
2.4.3 Groupes de consultation des Premières nations et des conseils tribaux.....	8
2.5 Défis et contraintes.....	8
3.0 PROFIL DES PROGRAMMES DE SGI	9
3.1 Historique du Programme de financement du soutien des bandes (FSB).....	10
3.2 Historique du Programme de financement des conseils tribaux (FCT).....	11
3.3 Historique du Programme de services consultatifs des bandes (SCB).....	12
3.4 Historique du Programme avantages sociaux des employés des bandes (ASEB).....	13
3.5 Historique du Programme de développement professionnel et institutionnel (DPI)	14
4.0 CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION.....	17
4.1 Sommaire des résultats sur la raison d'être et la pertinence.....	17
4.1.1 Raison d'être et pertinence continue des objectifs de la politique et du programme.....	17
4.1.2 Complémentarité ou chevauchement entre les programmes	21
4.1.3 Ordre de priorité des programmes.....	22
4.2 Sommaire des résultats sur la structure et la prestation.....	22
4.2.1 Objectifs et résultats du programme.....	23
4.2.2 Efficacité de la prestation des programmes	24
4.2.3 Régime de gestion	25
4.2.4 Exigences administratives	29
4.3 Sommaire des résultats du système de communication des données	30
4.3.1 Régime de gestion du rendement	31
4.4 Sommaire des succès et des répercussions	33
4.4.1 Atteinte des objectifs	33
4.4.2 Répercussions inattendues.....	40
4.5 Sommaire des résultats sur la rentabilité et les solutions de rechange	41
4.5.1 Rentabilité	41
4.5.2 Solutions de rechange.....	43
4.5.3 Pratiques exemplaires.....	44
5.0 RÉSULTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	46
5.1 RÉSULTATS ET CONCLUSIONS	46
5.2 Recommandations.....	47
6.0 BIBLIOGRAPHIE	49

Liste de tableaux

Tableau 1 : Participation des responsables selon l'appartenance et la région.....	4
Tableau 2 : Répartition des collectivités et des conseils tribaux.....	6
Tableau 3 : Profil des collectivités et des conseils tribaux des études de cas sur les programmes FSB, FCT et SCB ..	7
Tableau 4 : Montants affectés aux programmes de SGI par région en 2007-2008	9
Tableau 5 : Montants affectés au programme FSB par région, de 2003-2004 à 2007-2008.....	10
Tableau 6 : Montants affectés au programme FCT par région, de 2003-2004 à 2007-2008	11
Tableau 7 : Nombre de conseils tribaux et de Premières nations affiliées par région, 2007-2008	12
Tableau 8 : Montants affectés au programme de SCB par région, de 2003-2004 à 2007-2008	13
Tableau 9 : Montants affectés (en milliers de \$) au programme ASEB par région, de 2003-2004 à 2007-2008	14
Tableau 10 : Nombre de régimes d'ASEB et d'employés couverts par les régimes, de 2003-2004 à 2007-2008.....	14
Tableau 11 : Fonds ¹ affectés au programme DPI et à l'initiative connexe ² , par région, (2006-2007 et 2007-2008)...	16
Tableau 12 : Dépenses ¹ du programme DPI par région pour 2008-2009	39

Acronymes

AAFA	Association des agents financiers autochtones du Canada
AAP	Architecture des activités de programmes
AC	Administration centrale
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
APN	Assemblée des Premières Nations
ASEB	Avantages sociaux des employés des bandes
ASF	Agent des services (régionaux) de financement
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières
CGRR-M	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Ministère
COB	Capacité organisationnelle de base
DGIM	Direction de la gestion de l'information ministérielle
DPI	Développement professionnel et institutionnel
EFCPN	Entente de financement Canada-Premières nations
EGF	Entente globale de financement
FCT	Financement des conseils tribaux
FSB	Financement du soutien des bandes
ISO	Organisation internationale de normalisation
MOF	Modes optionnels de financement
OPT	Organisations provinciales/territoriales
PFGII	Plan de formation des gestionnaires indiens et inuits
PTPNI	Système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits
RF-DP	Rassembler nos forces – Développement professionnel
RH	Ressources humaines
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RSP	Revenus de sources propres
SCB	Services consultatifs des bandes
SFF	Services fonciers et fiduciaires
SGI	Soutien aux gouvernements indiens
SSGI	Système de soutien des gouvernements indiens
TI	Technologie de l'information

Introduction

Les programmes de Soutien aux gouvernements indiens (SGI) représentent un large éventail de programmes visant à appuyer les efforts menés par les administrations des Premières nations pour assumer les responsabilités et compenser les coûts d'un gouvernement local et de l'administration des services. Les cinq programmes distincts mais connexes qui composent les programmes de SGI sont : Financement du soutien des bandes, Avantages sociaux des employés des bandes, Financement des conseils tribaux, Services consultatifs des bandes, et Développement professionnel et institutionnel.

La présente évaluation vise les objectifs suivants : 1) évaluer la pertinence, le rendement et l'efficacité des programmes de SGI en fonction des politiques en vigueur; et 2) présenter au Conseil du Trésor les conclusions de l'évaluation des programmes dans le cadre du processus de refonte des programmes de SGI et obtenir de nouvelles autorisations de programme le 1^{er} avril 2010.

Méthodologie

Les renseignements utilisés pour l'évaluation proviennent de sources de données multiples :

- Examen des dossiers et des documents des programmes;
- Examen des fichiers de données financières et des programmes;
- Examen d'ouvrages pertinents;
- Entrevues avec des informateurs clés, notamment avec :
 - trente-sept représentants des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) de l'Administration centrale et des régions,
 - cinq représentants du Bureau du surintendant des institutions financières et du Régime des bénéfices autochtones (RBA), et
 - vingt-quatre représentants de 20 Premières nations et conseils tribaux;
- Neuf études de cas de collectivités (comprenant notamment 22 représentants) :
 - trois en Ontario (deux collectivités et un conseil tribal),
 - trois au Québec (deux collectivités et un conseil tribal), et
 - trois en Colombie-Britannique (deux collectivités et un conseil tribal); et
- Deux groupes de consultation (comprenant notamment sept représentants) :
 - le groupe n° 1 représentait les bandes du Nouveau-Brunswick, du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, et
 - le groupe n° 2 représentait les conseils tribaux de la Nouvelle-Écosse, du Québec, du Manitoba et du Yukon.

En consultation avec les fonctionnaires régionaux d'AINC, les participants des Premières nations et des conseils tribaux aux entrevues téléphoniques, aux études de cas et aux groupes de consultation reflétaient la population vivant dans les réserves et en région éloignée.

Conclusions de l'évaluation

Les programmes de SGI sont encore pertinents : l'évaluation montre que les programmes de SGI doivent encore offrir un soutien aux administrateurs des Premières nations, tant au niveau des collectivités que des conseils tribaux. Toutefois, il importe de moderniser les programmes pour qu'ils reflètent les coûts réels de l'exercice des pouvoirs et de l'administration, ainsi que de mettre à jour le cadre stratégique afin qu'il reflète plus fidèlement les changements dans les politiques gouvernementales entraînés par le transfert des responsabilités et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Haut niveau de complémentarité des programmes : d'une part, les programmes de SGI sont très complémentaires et il n'y a pas beaucoup de chevauchements avec les autres initiatives d'AINC. D'autre part, il existe un besoin important de simplifier la structure des programmes et d'aligner ou de consolider stratégiquement les programmes de SGI, et ce afin d'atténuer l'approche de « cloisonnement » en matière de financement de programme (p. ex., en regroupant les programmes Services consultatifs des bandes (SCB) et Financement du soutien des bandes (FSB)).

Questions touchant l'exécution des programmes : l'introduction du Système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits ministériel, qui sert à faire le suivi des dépenses découlant des diverses ententes de financement (Modes optionnels de financement, Entente globale de financement, Entente de financement) d'AINC, n'était pas synchronisée avec la présentation des demandes et des rapports au titre du SGI et elle entraîne un surcroît de travail pour le personnel régional d'AINC. Des retards dans la prestation du financement du programme Développement professionnel et institutionnel (DPI) sont survenus partout au pays, ce qui a entraîné un resserrement des délais d'achèvement des projets. L'exécution du programme des Avantages sociaux des employés des bandes (ASEB) est très exigeante en main-d'œuvre (particulièrement à l'extérieur du Québec), et toutes les régions ont remarqué que les collectivités arrivent mal à comprendre les critères d'admissibilité des employés.

Modèles d'exécution et de gestion de programme : l'évaluation ne relève pas de nécessité de centraliser davantage les programmes de SGI. Les approches régionales originales, comme celle concernant l'exécution du programme DPI, répondent souvent aux priorités et aux besoins régionaux, mais sont perçues comme ayant une applicabilité limitée dans les autres régions.

Exigences en matière de rapports : les exigences en matière de présentation de demandes et de rapports au titre du SGI pour les programmes FSB, SCB et Financement des conseils tribaux (FCT) sont simples et vont de pair avec le montant du financement fourni. Les exigences administratives du programme ASEB sont lourdes, notamment parce que les formulaires de demande utilisés nécessitent une mise à jour manuelle, et les demandeurs les jugent trop compliquées. Les demandes relatives au programme DPI et les dates de présentation des rapports sont jugées acceptables, mais le calendrier d'un an et les retards dans le versement des fonds limitent la portée des projets.

Absence de mesure du rendement : il n'existe pas de régime de gestion du rendement permettant d'effectuer un suivi global ou par programme individuel des objectifs et des résultats des programmes de SGI. La reddition de comptes ne porte que sur les activités de programme, et les résultats qui entraînent le versement d'un financement plutôt que sur les résultats de programme, lesquels n'ont pas été définis en termes mesurables. Bien que les rapports sur les programmes FCT, SCB et DPI contiennent des renseignements relatifs aux résultats, cela ne constitue pas un régime global de mesure du rendement. Le programme DPI est le seul où la prise de décisions s'appuie sur des données sur le rendement.

Succès des programmes : puisqu'on ne dispose que de renseignements limités sur les résultats et les succès des programmes, il est clair que l'efficacité de chacun des cinq programmes de SGI dépend de facteurs particuliers et communs. Les facteurs favorisant le succès sont : un financement de base

bénéfique, une administration rationalisée, des lignes directrices de programme générales et souples, des définitions adaptées, un accès à des outils renforçant les capacités d'administration et de gouvernance, ainsi que la transparence en ce qui concerne la gouvernance moderne.

Formules de financement complexes et périmées : les formules de financement des programmes FSB et FCT sont inutilement complexes, difficiles à expliquer aux bénéficiaires et ne reflètent pas les facteurs de coûts actuels; par conséquent elles réduisent le niveau de transparence et de compréhension associé au processus de financement.

Indicateurs d'efficacité en termes de coûts : la nature des demandes de soutien a évolué au cours des dix dernières années, ce qui suppose une complexité croissante au niveau de la gouvernance et l'administration, en dépit de la stabilité des niveaux de financement. Les bandes et les conseils tribaux des Premières nations continuent de fournir des services complexes en s'appuyant sur une base de financement moins importante que celle de leurs pendants municipaux.

Recommandations résultant de l'évaluation du SGI

Le financement au titre du SGI devrait être maintenu. Les résultats donnent fortement à penser que cette aide constitue la pierre angulaire des gouvernements des Premières nations et que, sans elle, de nombreuses administrations éprouveraient de sérieuses difficultés. AINC devrait trouver des façons de renforcer sa prestation d'un soutien aux gouvernements indiens afin d'accroître l'efficacité administrative, tant au niveau du Ministère que de la gestion des Premières nations.

1. AINC, en consultation avec les Premières nations et les conseils tribaux, devrait réexaminer la politique relative à chacun des programmes de SGI afin d'actualiser les objectifs, les attentes et les résultats prévus de chacun ainsi que veiller à ce que ceux-ci soient clairement énoncés.
2. AINC devrait simplifier et moderniser les formules des programmes FSB et FCT de sorte que celles-ci reflètent clairement les politiques des programmes et qu'elles soient transparentes pour les administrations et les conseils tribaux des Premières nations.
3. Le financement du programme SCB devrait être jumelé à la subvention relative aux SCB. La politique du programme devrait stipuler clairement la raison pour laquelle le financement est destiné exclusivement aux Premières nations indépendantes comptant une population importante.
4. La composition des services consultatifs dans le cadre du financement des programmes FCT et SCB devrait être actualisée afin de refléter les besoins administratifs modernes. On pourrait envisager d'aligner ceux-ci en fonction des dix fonctions essentielles d'un gouvernement afin qu'ils soient en harmonie avec le programme DPI. Des précisions à ce sujet sont fournies à la section 4.2.3 concernant le programme DPI.
5. AINC devrait poursuivre le processus d'intégration du financement du programme ASEB à ses programmes accordant un salaire, selon le modèle de Santé Canada. Un délai suffisant devrait être prévu pour le processus de conversion afin que le ministre reçoive l'approbation du Cabinet concernant l'application de cette mesure aux bases de financement des programmes d'AINC accordant un salaire. De même, la direction devrait examiner les dispositions requises pour le financement « acquis » du régime de retraite à prestations déterminées géré par le RBA et le Conseil des Mohawks de Kahnawake au Québec, et le régime de retraite pour les employés de Fort Alexander au Manitoba.

AINC, en consultation avec les bénéficiaires du financement, devrait s'efforcer de rationaliser les exigences en matière de rapports afin de permettre aux Premières nations, aux conseils tribaux et aux bureaux d'AINC de libérer les ressources.

6. Si les services consultatifs du conseil tribal ne sont pas précisés dans la nouvelle version des programmes de SGI, il conviendrait d'examiner la possibilité de limiter les rapports des conseils tribaux dans les vérifications annuelles.

AINC devrait établir un régime de mesure du rendement pour les programmes de SGI.

7. En ce qui concerne la surveillance du rendement et la reddition de comptes, AINC devrait commencer à recenser les sources offrant des mesures liées aux résultats et établir un système de mesure du rendement visant à appuyer la collecte et l'évaluation régulières des données relatives aux répercussions et aux résultats.

À l'avenir, la conception et l'exécution des programmes de SGI devront appuyer les efforts visant l'amélioration des capacités de gouvernance des Premières nations.

8. En tant que seul programme ministériel visant expressément le renforcement des capacités de gouvernance, le programme DPI devrait avoir une dimension à long terme afin de permettre le soutien financier de projets pluriannuels plus complexes.

Réponse de la direction/plan d'action

Titre du projet : Évaluation sommative des programmes de soutien aux gouvernements indiens
Projet de programme : 1570-7/08044

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	Bureau de première responsabilité
	Le financement au titre des programmes de soutien aux gouvernements indiens devrait être maintenu. Les résultats donnent fortement à penser que cette aide constitue la pierre angulaire des gouvernements des Premières nations et que, sans elle, de nombreuses administrations éprouveraient de sérieuses difficultés. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) devrait trouver des façons de renforcer sa prestation de mesures de soutien aux gouvernements indiens afin d'accroître les économies administratives, tant au niveau du Ministère que de la gestion des Premières nations.	AINC est d'accord.	AINC proposera de renouveler les programmes de Soutien aux gouvernements indiens pour continuer de supporter les activités des gouvernements des Premières nations. Les nouvelles autorisations de programme proposées viseront à améliorer l'efficacité administrative, tant pour le ministère que pour les Premières nations.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
(a)	AINC, en consultation avec les Premières nations et les conseils tribaux, devrait réexaminer les politiques des programmes de soutien aux gouvernements indiens afin d'actualiser les objectifs, les attentes et les résultats prévus de chacun et pour veiller à ce que ceux-ci soient clairement énoncés.	AINC est d'accord. À cette fin, de février à juin 2009, AINC a fait participer les intéressés.	AINC proposera d'obtenir une nouvelle autorisation relative aux politiques d'ici mars 2010, ce qui actualisera les objectifs, les attentes et les résultats prévus des programmes de soutien aux gouvernements indiens.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
(b)	AINC devrait simplifier et moderniser les formules du Programme de financement du soutien des bandes et du Programme de financement des conseils tribaux de sorte que celles-ci reflètent clairement les politiques des programmes et qu'elles soient transparentes pour	AINC est d'accord.	D'ici mars 2010, AINC proposera d'obtenir une nouvelle autorisation relative aux politiques d'ici mars 2010 afin d'élaborer dans le	Directeur, Développement professionnel et institutionnel

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	Bureau de première responsabilité
	les administrations des Premières nations et des conseils tribaux.		fûtur des formules simplifiées, modernisées et transparentes.	
(c)	Le financement du Programme des services consultatifs des bandes devrait être jumelé à la subvention relative au Programme de financement du soutien des bandes. La politique du programme devrait stipuler clairement la raison pour laquelle le financement est destiné exclusivement aux Premières nations indépendantes comptant une population importante.	<p>AINC convient que le Programme des services consultatifs des bandes devrait être intégré au Programme de financement du soutien des bandes dans le cadre de la réforme proposée des programmes.</p> <p>Il n'est pas efficient d'offrir des services consultatifs aux petites Premières nations particulières sans les avantages du regroupement. Les plus petites Premières nations ont toujours la possibilité de former des conseils tribaux afin d'avoir accès aux mêmes services consultatifs au niveau des groupes. Les Premières nations qui ne sont pas affiliées à un conseil tribal et qui comptent moins de 2000 résidents ont toujours accès aux services consultatifs par l'intermédiaire des bureaux régionaux d'AINC.</p>	<p>AINC considérera à obtenir l'autorisation d'intégrer le Programme des services consultatifs des bandes au Programme de financement du soutien des bandes dans le cadre du renouvellement des programmes de soutien aux gouvernements indiens.</p> <p>AINC considérera aussi de continuer la promotion du Programme de financement des conseils tribaux en tant que moyen le plus rentable de procurer des services consultatifs aux Premières nations comptant moins de résidents.</p> <p>Si approuvée, la politique révisée d'AINC en ce qui concerne les services consultatifs dans les grandes Premières nations fera explicitement mention du rapport coût-efficacité des organismes de financement qui desservent les collectivités plus peuplées.</p>	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
(d)	La composition des services consultatifs dans le cadre du financement du Programme de financement des conseils tribaux et du Programme des services	AINC est d'accord.	AINC proposera d'obtenir une nouvelle autorisation relative aux	Directeur, Développement professionnel et institutionnel

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	Bureau de première responsabilité
	consultatifs des bandes devrait être actualisée afin de refléter les besoins administratifs modernes. On pourrait envisager d'aligner ceux-ci aux dix fonctions essentielles d'un gouvernement afin qu'ils soient en harmonie avec le Programme de développement professionnel et institutionnel.		politiques d'ici mars 2010 comme objectif d'actualiser la liste de services consultatifs admissibles dans le cadre du Programme de financement des conseils tribaux. AINC collaborera avec le groupe de travail national sur le renouvellement du Programme de financement des conseils tribaux pour déterminer les éléments à inscrire sur la liste.	
(e)	AINC devrait poursuivre le processus d'intégration du financement du Programme des avantages sociaux des employés des bandes à ses programmes accordant un salaire, selon le modèle de Santé Canada. Un délai suffisant devrait être prévu pour le processus de conversion afin que le ministre obtienne l'approbation du Cabinet concernant l'application de cette mesure aux bases de financement des programmes d'AINC accordant un salaire. De même, la direction devrait examiner les dispositions requises pour le financement « acquis » du régime de retraite à prestations déterminées géré par le Régime des bénéfices autochtones au Québec.	Lors de ses réunions avec des administrateurs de Premières nations en juin, AINC a proposé d'intégrer le financement du Programme des avantages sociaux des employés des bandes au financement des programmes d'AINC qui financent les salaires, selon le modèle employé à Santé Canada. La plupart des participants n'appuyaient pas cette proposition. Leur principale inquiétude était que l'intégration des pensions et des avantages sociaux aux programmes accordant un salaire masquerait la taille du manque à gagner dans le budget du Programme des avantages sociaux des employés des bandes et, en outre, que cela ne réduirait pas considérablement le fardeau administratif.	AINC considérera d'obtenir des autorisations relatives aux politiques et aux programmes qui permettront de financer les régimes d'avantages sociaux selon une formule.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
2	AINC, en consultation avec les bénéficiaires du financement, devrait s'efforcer de rationaliser les exigences en matière de rapports afin de permettre aux administrations des Premières nations et des conseils tribaux ainsi qu'aux bureaux régionaux d'AINC de libérer les ressources.	AINC est d'accord et en accord avec la nouvelle politique sur les paiements de transfert, le département développera des nouvelles exigences relatives aux déclarations.	Avec la mise en œuvre de la nouvelle Politique sur les Paiements de Transferts en mars 2011, des discussions se tiendront avec les Premières nations au niveau des rapports demandés.	Dirigeant principal des finances et opérations régionales

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	Bureau de première responsabilité
(a)	Si les services consultatifs du conseil tribal ne sont pas précisés dans la nouvelle version des programmes de soutien aux gouvernements indiens, il conviendrait d'examiner la possibilité de limiter les rapports des conseils tribaux à la vérification annuelle.	AINC convient que le fardeau administratif peut être réduit. Toutefois, la Politique sur les paiements de transfert exige que le financement par contribution soit justifié au moyen de rapports.	Avec les conseils d'un groupe de travail national sur le renouvellement du Programme de financement des conseils tribaux, AINC considérera de nouvelles exigences en matière de rapports qui viseront à recueillir des données pertinentes fondées sur les résultats tout en allégeant le fardeau administratif.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
3	AINC devrait établir un régime de mesure du rendement pour les programmes de soutien aux gouvernements indiens.	AINC est d'accord. Tous les nouveaux programmes auraient les cadres de mesure du rendement.	AINC proposera une stratégie basée sur la mesure des performances pour la nouvelle autorité des programmes.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
(a)	En ce qui concerne la surveillance du rendement et la reddition de comptes, AINC devrait commencer à recenser les sources offrant des mesures liées aux résultats et établir un système de mesure du rendement visant à appuyer la collecte et l'évaluation régulières des données relatives aux répercussions et aux résultats.	AINC est d'accord. En juin 2009, des responsables ont tenu des séances de discussion avec plus de 450 administrateurs de Premières nations au sujet de moyens d'améliorer la mesure du rendement d'un programme renouvelé.	AINC prendra en considération les discussions tenues avec administrateurs des Premières nations lors de l'établissement d'une stratégie de mesure du rendement pour faire le suivi des répercussions et des résultats d'un programme renouvelé.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
4	À l'avenir, la conception et l'exécution des programmes de soutien aux gouvernements indiens devront appuyer les efforts visant l'amélioration des capacités de gouvernance des Premières nations.	AINC est d'accord.	AINC considérera obtenir une nouvelle autorisation de programme pour le renouvellement de programme dans le but d'augmenter la capacité des Premières nations.	Directeur, Développement professionnel et institutionnel
(a)	En tant que seul programme ministériel visant expressément le renforcement des capacités de gouvernance, le Programme de développement professionnel et	Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît les avantages du financement pluriannuel pour les projets de renforcement des capacités. Le Ministère étudiera	Affaires indiennes et du Nord Canada considérera à obtenir des	Directeur, Développement professionnel et institutionnel

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	Bureau de première responsabilité
	institutionnel devrait avoir une dimension à long terme afin de permettre le soutien financier de projets pluriannuels complexes.	la possibilité d'appliquer cette recommandation.	autorisations de programme lui permettant l'usage de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert pour offrir du financement pluriannuel aux projets de développement des capacités de gouvernance fondés sur les plans des bénéficiaires à cet effet.	

Je souscris à ce plan d'action

Je souscris à ce plan d'action

Je souscris à ce plan d'action

1.0 Introduction

Le présent rapport fait état des conclusions d'une évaluation menée conjointement par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) du Secteur de la vérification et de l'évaluation et la Direction du développement professionnel et institutionnel de la Direction générale de la gouvernance d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). L'évaluation portait sur le programme de Soutien aux gouvernements indiens (SGI) et sur ses cinq composantes : Financement du soutien des bandes (FSB), Financement des conseils tribaux (FCT), Services consultatifs des bandes (SCB), Avantages sociaux des employés des bandes (ASEB) et Développement professionnel et institutionnel (DPI). Le rapport inclut une description de la portée et de la méthodologie de l'évaluation, les conclusions de l'évaluation et les conséquences de celles-ci quant aux plans de la restructuration et du renouvellement du programme.

L'évaluation a été menée sous la direction d'un gestionnaire principal de l'évaluation de DGEMRE et d'un analyste des politiques du service Appui aux Premières nations de la Direction du développement professionnel et institutionnel.

1.1 Objet et portée de l'évaluation

L'évaluation visait à déterminer la pertinence, le rendement et l'efficacité des programmes de SGI en fonction des initiatives stratégiques en vigueur. Les résultats de l'évaluation sont requis par le Conseil du Trésor comme part du processus de restructuration des programmes de SGI, ainsi que dans l'obtention de nouvelles autorisations de programme le 1^{er} avril 2010.

L'évaluation a une portée nationale. Elle englobe les cinq programmes de SGI en vigueur et porte sur une période de cinq ans, soit de 2003-2004 à 2007-2008, période au cours de laquelle la somme de 1,3 milliard de dollars a été affectée aux programmes de SGI. En 2007-2008, AINC a consacré 280,8 millions de dollars au SGI. La section 3.0 trace le profil du programme de SGI et de chacun de ses volets.

1.2 Éléments à évaluer

Les éléments suivants ont servi à orienter l'évaluation :

Raison d'être et pertinence

- Les objectifs stratégiques des programmes de SGI sont-ils toujours pertinents et vont-ils de pair avec la politique et les priorités du gouvernement fédéral en matière d'affaires Autochtones?
- Les objectifs de chacun des cinq programmes de SGI en vigueur sont-ils encore pertinents (abordent-ils les questions et problèmes)?
- Y a-t-il complémentarité ou chevauchement entre les programmes de SGI ou entre les objectifs des programmes de SGI et les objectifs d'autres programmes de gouvernance destinés aux Premières nations? (Ces programmes devraient-ils être fusionnés ou harmonisés stratégiquement?)
- Faudrait-il accorder à tel ou tel autre programme de SGI ou ses activités principales davantage ou moins d'importance par rapport aux autres programmes de SGI?

Conception

- La gestion des programmes de SGI devrait-elle être davantage centralisée ou décentralisée et confiée aux institutions des Premières nations?
- Les exigences administratives (présentation des demandes et des rapports) sont-elles proportionnées au niveau de financement consenti? Y a-t-il matière à amélioration? (Où et comment?)
- Quels sont les objectifs déclarés du programme? Celui-ci prévoit-il des objectifs et des résultats clairement définis?

Exécution

- Les programmes de SGI sont-ils exécutés de manière efficace?
- Les modes de prestation et de gestion des programmes de SGI dans certaines régions représentent-ils des exemples ou modèles à suivre pour toutes les régions?

Système de communication des données

- Le système de mesure du rendement en vigueur permet-il de bien suivre l'atteinte des objectifs et des résultats prévus pour chaque programme de SGI?
- Existe-t-il des lacunes en ce qui concerne la communication des données?
- Les données sur le rendement servent-elles dans le processus décisionnel?

Réussite

- Les objectifs de chaque programme de SGI, ainsi que les objectifs globaux du programme, ont-ils été atteints? Quels sont les facteurs qui ont facilité ou empêché l'atteinte des objectifs des programmes?

Incidences imprévues

- Le programme a-t-il eu des incidences imprévues (positives ou négatives)?

Rentabilité/Solutions de rechange

- Quels sont les résultats obtenus par rapport aux coûts de chaque programme, individuellement, et pour les programmes de SGI?
- La méthode d'affectation des ressources est-elle adéquate et efficace? Existe-t-il des mécanismes plus efficaces?
- L'octroi d'un soutien financier devrait-il être conditionné à l'obtention de fonds d'autres sources des Premières nations?
- Existe-t-il d'autres moyens d'atteindre les objectifs des programmes de SGI, individuellement et globalement?
- Les programmes, dans leur forme actuelle, représentent-ils la façon la plus efficace d'atteindre les objectifs visés? Existe-t-il d'autres mécanismes?
- Fait-on appel à des pratiques exemplaires pour la gestion et l'exécution des programmes de SGI, individuellement et globalement?

1.3 Approche adoptée à l'égard de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée en deux étapes. Un certain nombre de documents et de dossiers ont été examinés, et des entrevues préliminaires ont été menées auprès du personnel des programmes de SGI au cours de la première étape de l'évaluation, afin de permettre aux consultants de bien comprendre les programmes de SGI. Cette activité a facilité l'élaboration de deux documents de travail :

- Document de consultation concernant la prolongation de l'autorisation 383 pour les programmes FCT, SCB, ASEB et Plan de formation des gestionnaires indiens et inuits (PFGII)¹; et
- Rapport méthodologique détaillé.

La seconde étape de l'évaluation prévoyait un examen plus approfondi des documents, des fichiers de données et de la littérature, ainsi que la collecte de données, l'analyse et l'établissement de rapports, comme il est fait état à la section suivante.

¹ Programme de formation des gestionnaires indiens et inuits.

2.0 Méthodologie

Les conclusions de l'évaluation reposent sur les preuves recueillies dans les champs d'enquête suivants :

- Examen des documents et des données;
- Analyse littéraire;
- Entrevues auprès de personnes-ressources clés à l'administration centrale (AC) et dans les régions d'AINC (y compris des études régionales au Québec, dans le sud de l'Ontario et en Colombie-Britannique (C.-B.);
- Entrevues auprès de responsables du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et du Régime des bénéfices autochtones (RBA);
- Entrevues auprès de personnes-ressources clés de 20 Premières nations et conseils tribaux;
- Études de cas dans six collectivités des Premières nations et trois conseils tribaux; et
- Deux groupes de consultation formés de représentants de trois Premières nations et de quatre conseils tribaux.

Le tableau 1 ci-après indique le nombre de responsables ayant pris part à chaque champ d'enquête :

Tableau 1 : Participation des responsables selon l'appartenance et la région

Région	AINC	BSIF et RBA	Premières nations et conseils tribaux			Total
			Entrevues	Études de cas	Groupes de consultation	
RCN	12	2				14
Atlantique	2		1		2	5
Québec	4	3	2	9	2	20
Ontario	4		3	8		15
Manitoba	4		3		1	8
Saskatchewan	1		3			4
Alberta	1		6			7
C.-B.	6		5	5		16
Nunavut	1					1
Territoires du Nord-Ouest	1				1	2
Yukon	1		1		1	3
Total	37	5	24	22	7	95

2.1 Examen des documents et des données

Parmi les documents examinés dans le cadre de la présente évaluation, il y a les rapports relatifs aux programmes, des vérifications et des évaluations antérieures, les registres des mesures prises et divers autres rapports et documents relevés par le chargé de projet. Les documents ont été classés par catégorie selon les sujets suivantes : politiques relatives aux programmes; évaluations et vérifications antérieures; analyses stratégiques et notes d'information; et rapports annuels et rapports sur les programmes. Les renseignements contenus dans les documents ont été examinés et analysés pour en extraire des éléments permettant l'évaluation de toute la gamme des questions visées par l'évaluation.

L'examen des données visait à déterminer l'importance relative des divers volets des programmes de SGI et les tendances historiques en matière de financement des volets à l'échelle nationale et régionale. Les

renseignements tirés des documents et des fichiers de données ont également permis d'établir le profil de l'ensemble des programmes de SGI. De plus, l'examen a permis de déterminer si les données disponibles pouvaient contribuer à l'évaluation des questions relatives au succès, à la rentabilité et à la présentation des données.

D'autres documents, fichiers de données et sites Web ont été consultés selon les besoins, afin de recueillir des données contextuelles sur les Premières nations et les conseils tribaux participant aux entrevues téléphoniques et aux études de cas. À cette fin, les bureaux régionaux d'AINC ont fourni les rapports de vérification et les rapports annuels des programmes FCT et SCB et les rapports sur le programme DPI.

2.2 Revue littéraire

L'équipe d'évaluation, en consultation avec le chargé de projet d'AINC, a dressé une liste des documents à examiner. Les documents visés ont été choisis parce qu'ils mettaient en évidence les résultats de la mise en œuvre (p. ex., les leçons apprises et les pratiques idéales), plutôt que ceux des politiques. Les documents proviennent de sites Web, d'instituts et des projets suivants :

- Institut sur la gouvernance;
- Projet Harvard;
- Institut C.D. Howe;
- Institut Caledon;
- Programme des Nations Unies pour le développement.

L'équipe d'évaluation a aussi examiné des documents produits par ces établissements sur la gouvernance autochtone pour approfondir les éléments de la présente démarche concernant la justification, la pertinence, la conception des programmes visés et les solutions de rechange.

2.3 Entrevues avec des personnes-ressources

2.3.1 Entrevues avec les représentants d'AINC

Au total, 37 représentants de l'AC et des régions d'AINC ont participé aux entrevues en personne et par téléphone tenues entre le 16 novembre 2008 et le 6 avril 2009. Il s'agissait, à l'AC, de représentants de la Direction générale de la gouvernance, de la Direction générale des investissements communautaires, de la Direction générale de l'éducation, de la Direction générale des infrastructures communautaires, de la Direction des paiements de transfert et des politiques financières et de la Section de l'exploitation des données.

Les représentants de toutes les régions ont participé aux entrevues téléphoniques, à l'exception des trois régions suivantes, qui ont pris part à des examens approfondis : le Québec; le sud de l'Ontario et C.-B. Ces examens ont été effectués en même temps que les études de cas des collectivités et des conseils tribaux qui ont été menées en région. Ils incluent des entrevues en personne avec les administrateurs des programmes de SGI, les agents de financement, ainsi qu'avec les représentants d'autres secteurs fonctionnels dont s'occupent ces bureaux régionaux. Les entrevues ont aidé les évaluateurs à mieux comprendre les obstacles fonctionnels et les facteurs incitatifs, ainsi que les réussites et les défis qui se posent aux administrateurs des programmes.

Les représentants d'AINC ont fourni des renseignements sur tous les champs d'enquête et toutes les questions de l'évaluation.

2.3.2 Entrevues avec des représentants du Bureau du surintendant des institutions financières et du Régime des bénéfices autochtones

En tant qu'organisme de réglementation des régimes de retraite, le BSIF doit informer AINC lorsque les déclarations ou les versements des bandes sont en retard. L'équipe a donc rencontré des représentants du BSIF pour obtenir des renseignements sur divers sujets touchant l'efficacité et la pertinence du programme ASEB, ainsi que sur des solutions de rechange susceptibles de simplifier le processus.

Le Groupe financier RBA gère le Régime des bénéfices Autochtones, régime de retraite privé à prestations déterminées du Québec établi en 1979 par le conseil Atikamekw-Montagnais avant la conception et la mise en œuvre du programme ASEB. AINC a exempté ce régime des modalités particulières du programme ASEB en ce qui concerne les contributions des employeurs et des employés ayant permis le maintien du *statu quo* pour les activités du régime en vertu du programme ASEB. L'équipe a rencontré des représentants du RBA pour connaître leur point de vue sur l'efficacité, le succès et l'utilité du programme ASEB au Québec.

2.4 Participation des Premières nations et des conseils tribaux

Les Premières nations et les conseils tribaux ont contribué à l'évaluation de trois façons :

- Entrevues par téléphone
- Études de cas
- Groupes de consultation

En consultation avec les représentants des régions d'AINC, les collectivités ont été choisies en fonction de l'importance de leur population établie en réserve et en région éloignée. Le tableau 2 fait état de la répartition des collectivités et des conseils tribaux qui ont accepté de participer à l'évaluation.

Tableau 2 : Répartition des collectivités et des conseils tribaux

Taille/Milieu	Urbain ¹	Rural ²	Éloigné ³
Petite (Moins de 500 personnes vivent dans la réserve)	4	4	4
Moyenne (Entre 500 et 1 000 personnes vivent dans la réserve)	3	3	1
Grande (>1 000 personnes vivent dans la réserve)	3	2	3
Conseils tribaux⁴	6	2	1

¹ Situé à moins de 50 km d'un centre de service, indice géographique 1.

² Situé entre 50 km et 350 km d'un centre de service, indice géographique 2.

³ Situé à plus de 350 km d'un centre de service ou sans accès toute l'année, indices géographiques 3 et 4.

⁴ Le nombre de membres des Premières nations vivant en réserve et appartenant à un conseil tribal participant va de 886 à 10 350.

[Source : AINC, Sommaires nationaux pour les programmes FSB et FCT, 2007-2008.]

2.4.1 Entrevues téléphoniques avec des représentants des Premières nations et des conseils tribaux

L'équipe a invité 29 Premières nations et quatre conseils tribaux à participer à l'évaluation par téléphone, dans le but d'obtenir 25 entrevues. Les entrevues visaient à entendre le point de vue des Premières nations et des conseils tribaux sur la pertinence, la prestation, le succès et l'efficacité des composantes des

programmes de SGI. En tout, 24 représentants de 20 Premières nations et conseils tribaux ont participé aux entrevues, menées entre le 17 février et le 24 avril 2009.

2.4.2 Études de cas des Premières nations et des conseils tribaux

En consultation avec les bureaux régionaux d'AINC du Québec, de l'Ontario et de la C.-B., deux collectivités et un conseil tribal ont été choisis dans chaque région pour faire l'objet d'une étude de cas. Les échantillons reflètent la diversité des niveaux d'éloignement géographique et de la taille. Les collectivités sélectionnées sont représentatives des régions dans lesquelles elles sont situées. Ainsi, en C.-B., les petites collectivités dont la population ne dépasse pas 500 habitants vivant dans la réserve sont majoritaires, tandis qu'on trouve dans le sud de l'Ontario les collectivités des Premières nations les plus peuplées. Les deux collectivités choisies pour l'Ontario sont également non affiliées; donc, elles sont bénéficiaires du programme SCB. Au Québec, une grande et une petite collectivités ont été choisies. Elles sont toutes deux affiliées à des conseils tribaux. Les deux collectivités de la C.-B. et une des collectivités du Québec sont membres du conseil tribal visité dans ces régions. L'échantillon donne un aperçu des services offerts par les conseils tribaux tant du point de vue des prestataires de services que de celui du client.

Le tableau 3 fait état des caractéristiques des collectivités et des conseils tribaux par rapport aux programmes FSB et FCT.

Tableau 3 : Profil des collectivités et des conseils tribaux des études de cas sur les programmes FSB, FCT et SCB

Région	Type de bénéficiaire ¹	Indice géographique ²	Population régionale totale	Population totale dans la réserve	Total pour les services de base	Financement total du programme	Services consultatif SCB/FCT	Par an	Admissibilité totale FSB/FCT
Québec	Petite collectivité urbaine	1-B	1 864	306	1 800 678 \$	2 779 272 \$	s.o.	5,5	334 039 \$
	Grande collectivité urbaine	1-B	4 886	2 055	14 879 911 \$	18 958 339 \$	s.o.	31,0	867 309 \$
	Conseil tribal urbain	1-B	13 140	8 631	s.o.	1 437 630 \$	471 138 \$	13,3	753 159 \$
Ontario	Grande collectivité urbaine	1-A	22 969	11 186	18 874 344 \$	21 623 774 \$	258 405 \$	74,0	1 418 308 \$
	Grande collectivité rurale	2-B	7 104	3 067	15 975 712 \$	19 301 670 \$	105 329 \$	29,0	911 657 \$
	Conseil tribal rural	2-B	4 879	2 045	s.o.	838 910 \$	226 457 \$	11,3	423 894 \$
C.-B.	Petite collectivité urbaine	1-C	354	148	512 905 \$	1 273 646 \$	s.o.	3,5	172 130 \$
	Petite collectivité urbaine	1-C	554	294	694 763 \$	1 618 663 \$	s.o.	4,8	222 197 \$
	Conseil tribal urbain	1-C	2 113	1 208	s.o.	182 369 \$	152 568 \$	3,2	216 397 \$

¹ L'expression « petite collectivité » désigne une collectivité de moins de 500 habitants vivant en réserve, et l'expression « grande collectivité », une collectivité de plus de 1 000 habitants vivant en réserve. Le terme « urbaine » signifie que la collectivité est située à moins de 50 km d'un centre de service, indice géographique 1. Le terme « rural » signifie que la distance qui sépare la collectivité d'un centre de service est de 50 à 350 km, indice géographique 2.

² L'indice géographique tient compte de l'éloignement et des facteurs environnementaux (généralement, plus le nombre est élevé et plus la lettre est au bas de l'ordre alphabétique, plus les frais de localisation de la collectivité sont élevés).

[Source : AINC, Sommaires nationaux pour les programmes FSB et FCT, 2007-2008.]

2.4.3 Groupes de consultation des Premières nations et des conseils tribaux

Les deux groupes de consultation ont été réunis par téléconférence les 27 et 28 avril 2009. Le premier groupe comprenait des représentants de bandes du Nouveau-Brunswick, du Québec et des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O).² Le second était formé de représentants des conseils tribaux de la Nouvelle-Écosse, du Québec, du Manitoba et du Yukon.

Les discussions étaient axées sur les quatre thèmes suivants :

- Quel devrait être le cadre stratégique des programmes de SGI aujourd'hui?
- Les projets axés sur des propositions pourraient-ils améliorer les capacités de gouvernance et d'administration?
- Quelle relation, le cas échéant, devrait-il y avoir entre le programme FSB (y compris SCB) et le programme FCT aujourd'hui?
- Comment peut-on simplifier les rapports tout en assurant la reddition de comptes?

2.5 Défis et contraintes

Parallèlement à l'évaluation, la Direction du DPI a mis en œuvre un processus séparé et distinct pour faire participer les Premières nations et les conseils tribaux à la restructuration des programmes de SGI, ce qui a entraîné des retards dans l'établissement du calendrier des entrevues et des études de cas, parce qu'on voulait éviter que les activités d'évaluation soient confondues avec les processus de participation. Ces retards, de même que les autres activités comme les réunions régionales de l'Assemblée des Premières nations, ont eu un effet sur la disponibilité des participants et ont entraîné d'autres contraintes concernant le travail sur le terrain.

Signalons aussi, à titre d'autre contrainte, l'insuffisance des données sur le rendement dans les résultats des programmes. De même, les affectations budgétaires ont été utilisées pour établir les profils des programmes parce que les données sur les dépenses réelles n'étaient pas disponibles au niveau des programmes. La section 4.3 fournit les conclusions de l'évaluation quant au système de communication des données du programme.

² Des situations d'urgence ont empêché deux autres bandes des régions de la Saskatchewan et du Yukon de participer.

3.0 Profil des programmes de SGI³

Les programmes de SGI ont été créés dans le contexte du transfert des responsabilités de prestation directe des programmes et des services d'AINC aux Premières nations durant les années 1980. Le financement des programmes de SGI visait à appuyer les efforts déployés par les administrations des Premières nations quand il s'agit d'assumer les responsabilités et les coûts d'un gouvernement local et de la gestion des programmes. Un soutien financier est fourni pour diverses fonctions, notamment : les régimes de pensions et d'avantages sociaux des employés, y compris les enseignants dans les écoles des Premières nations; le développement des capacités et la formation; et, lorsque cela est faisable et souhaitable, l'administration régionale des programmes et des services par les conseils tribaux.

La Direction du DPI, au sein de la Direction générale de la gouvernance du Secteur des opérations régionales, voit à l'administration et au rendement global des programmes de SGI. La Direction doit également formuler, rédiger et diffuser toutes les directives et procédures opérationnelles qui se rapportent aux programmes; gérer les données non financières des programmes; et coordonner les activités du Ministère se rapportant aux fonctions ministérielles de vérification et d'évaluation. Les bureaux régionaux assurent les fonctions de prestation, d'entretien, de surveillance et de soutien associées à la répartition du financement et à la vérification des renseignements fournis.

Le tableau 4 ci-après fait état de la répartition régionale du financement pour les programmes de SGI et ses composantes en 2007-2008.

Tableau 4 : Montants affectés aux programmes de SGI par région en 2007-2008

Régions	FSB	FCT	SCB	ASEB	DPI ¹	Total SGI
Atlantique	12 163 275 \$	2 542 816 \$	-	4 831 100 \$	1 019 407 \$	20 556 598 \$
Québec	15 127 506 \$	3 098 634 \$	208 472 \$	10 616 700 \$	1 349 283 \$	30 400 595 \$
Ontario	47 224 025 \$	8 765 390 \$	839 025 \$	11 349 000 \$	3 303 041 \$	71 480 481 \$
Manitoba	32 411 687 \$	6 399 248 \$	450 160 \$	12 153 500 \$	2 477 163 \$	53 891 758 \$
Saskatchewan	31 783 261 \$	5 752 979 \$	79 324 \$	11 713 700 \$	2 495 833 \$	51 825 097 \$
Alberta	24 486 943 \$	4 880 773 \$	472 504 \$	10 564 600 \$	1 666 566 \$	42 071 386 \$
C.-B.	42 968 651 \$	9 267 393 \$	156 354 \$	8 119 900 \$	2 207 836 \$	62 720 134 \$
Yukon	1 675 524 \$	2 533 213 \$	-	346 600 \$	389 144 \$	4 944 481 \$
T.N.-O.	5 989 929 \$	528 296 \$	-	387 400 \$	503 774 \$	7 409 399 \$
Nunavut	-	-	-	-	183 943 \$	183 943 \$
National	-	-	-	-	4 867 632 \$	4 867 632 \$
Total	213 830 801 \$	43 768 742 \$	2 205 839 \$	70 082 500 \$	20 885 990 \$	280 761 455 \$

¹ Comprend le financement relatif à l'initiative correspondante.

[Source : AINC, Système de soutien des gouvernements indiens (SSGI), version 4.03.C, Direction de la gestion de l'information ministérielle (DGIM).]

Les sections qui suivent fournissent des renseignements sur les cinq programmes qui s'insèrent dans les programmes de SGI.

³ Parmi les sources d'information consultées pour la présente section, mentionnons le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Ministère (CGRR-M) et le Cadre de vérification fondé sur le risque du Ministère; les politiques des programmes FSB, FCT, SCB, ASEB et PFGII; et le rapport sommaire sur l'atelier de travail sur le DPI.

3.1 Historique du Programme de financement du soutien des bandes (FSB)

Le programme FSB est un programme de subventions établi en vertu de l'autorisation 410. Il est la pierre angulaire de la gouvernance des Premières nations et du transfert continu des responsabilités concernant les services fédéraux aux collectivités des Premières nations. Puisqu'il est le principal des programmes de SGI, le programme FSB s'inscrit sous le pilier « gouvernement » de l'architecture des activités de programme (AAP) ministérielle et joue un rôle majeur dans le renforcement et la facilitation d'une saine gouvernance et l'établissement de gouvernement locaux efficaces. Les fonds du programme FSB visent à aider les conseils de bande à assumer les coûts du gouvernement local et de l'administration des services financés par AINC. Le FSB permet aux collectivités des Premières nations d'affecter les fonds en fonction de leurs propres besoins et priorités et de s'adapter à un environnement qui devient de plus en plus complexe au fur et à mesure que celles-ci évoluent vers l'autonomie gouvernementale. Les fonds sont accordés à toutes les Premières nations constituées selon la *Loi sur les Indiens*.

Les subventions du programme FSB sont fondées sur une formule qui tient compte de la population, de la situation géographique et des obligations de chaque Première nation dans l'exécution des programmes. Le financement était plafonné de 1997-1998 à 2000-2001 aux niveaux de référence de 1996-1997 et, durant cette période, les bases de données des bandes n'ont pas été mises à jour. À partir de 2001-2002, les bandes sont devenues admissibles à une augmentation pouvant atteindre cinq pour cent par année (non composé) jusqu'en 2004-2005, soit 20 pour cent pour la période de quatre ans. Le tableau 5 fait état des affectations régionales de financement du programme FSB au cours des cinq derniers exercices. Il semble que les montants admissibles du programme FSB pour 2004-2005 reflètent la mise à jour des bases de données en vue de l'obtention du 20 pour cent d'ajustement.

Tableau 5 : Montants affectés au programme FSB par région, de 2003-2004 à 2007-2008

Régions	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Atlantique	10 634 147 \$	10 083 700 \$	12 067 382 \$	12 240 790 \$	12 163 275 \$
Québec	12 237 445 \$	13 837 011 \$	14 269 625 \$	14 529 429 \$	15 127 506 \$
Ontario	37 895 924 \$	44 009 493 \$	46 460 626 \$	47 461 843 \$	47 224 025 \$
Manitoba	25 187 800 \$	30 530 033 \$	31 232 644 \$	31 605 149 \$	32 411 687 \$
Saskatchewan	25 909 812 \$	31 608 181 \$	31 371 103 \$	31 851 166 \$	31 783 261 \$
Alberta	19 100 810 \$	23 503 738 \$	23 738 211 \$	23 931 621 \$	24 486 943 \$
C.-B.	36 638 934 \$	46 016 896 \$	43 901 660 \$	44 318 755 \$	42 968 651 \$
Yukon	1 945 363 \$	1 565 470 \$	1 524 640 \$	1 595 112 \$	1 675 524 \$
T.N.-O.	3 907 083 \$	5 774 040 \$	5 916 942 \$	4 187 287 \$	5 989 929 \$
Total	173 457 318 \$	206 928 562 \$	210 482 833 \$	211 721 152 \$	213 830 801 \$

[Source : AINC, SSGI, version 4.03.C, DGIM]

Les bénéficiaires du programme FSB, en vertu de l'autorisation des Modes optionnels de financement (MOF), doivent continuer à satisfaire aux modalités de l'autorisation du programme FSB aussi bien qu'aux modalités de l'autorisation des MOF, ce qui leur donne accès à un financement pluriannuel. Toutefois, bien que les subventions ne soient pas assorties d'une obligation de rapport, les bénéficiaires doivent soumettre tous les ans des états financiers vérifiés couvrant la totalité de l'aide reçue en vertu de l'entente afin de se conformer aux exigences annuelles des MOF.

Le FSB sert à appuyer les tiers administrateurs embauchés par le Ministère pour soutenir les mesures de gestion corrective requises lorsque les Premières nations rencontrent des difficultés importantes en matière de gestion financière et de programme. Cet appui est prévu par la Politique sur les séquestres-administrateurs du Ministère approuvée en avril 2003.

3.2 Historique du Programme de financement des conseils tribaux (FCT)

Le programme FCT est un programme de subventions financé en vertu de l'autorisation 383. L'aide consentie couvre la gestion et l'administration des conseils tribaux, ainsi que la prestation de services consultatifs dans les cinq domaines suivants : gouvernement des bandes, gestion financière, développement économique, planification communautaire et services techniques. Ce programme est lié au pilier « gouvernement » de l'AAP ministérielle, qui vise à favoriser la création d'institutions efficaces.

Le financement alloué par le programme FCT repose sur une formule qui tient compte des services fournis, du nombre de Premières nations formant le conseil tribal, de la population établie dans les réserves des Premières nations membres et de l'emplacement géographique du bureau du conseil tribal. À partir de 1997-1998, le financement du programme FCT a été plafonné aux niveaux de référence de 1996-1997 (c.-à-d. que les facteurs de la formule n'ont pas été ajustés en fonction des changements dans le statut des bénéficiaires, notamment concernant les personnes vivant en réserve et utilisant les services). Contrairement au programme SCB, il n'y a pas eu d'augmentation du financement afin de tenir compte de facteurs tels que l'inflation. Pour 2006-2007, la plupart des bureaux régionaux ont recommencé à mettre à jour les données qui servent à déterminer les niveaux d'admissibilité, lesquels sont basés sur une formule. Cependant, puisque AINC n'a pas révisé depuis 1991 les tableaux de données de la formule servant à tenir compte de facteurs tels que l'inflation, le niveau global de financement versé aux conseils tribaux dans le cadre du programme a continué de stagner.

En 2007-2008, le programme FCT a viré 43,8 millions de dollars à 78 conseils tribaux servant 492 Premières nations. Le tableau 6 présente la ventilation par région des montants admissibles du programme FCT au cours des cinq dernières années, et le tableau 7, la ventilation régionale des conseils tribaux et des Premières nations affiliées en 2007-2008.

Tableau 6 : Montants affectés au programme FCT par région, de 2003-2004 à 2007-2008

Régions	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Atlantique	2 351 965 \$	1 897 886 \$	2 496 265 \$	2 448 256 \$	2 542 816 \$
Québec	2 637 417 \$	2 734 346 \$	2 918 284 \$	2 968 427 \$	3 098 634 \$
Ontario	8 662 404 \$	8 659 796 \$	8 681 357 \$	8 721 128 \$	8 765 390 \$
Manitoba	6 180 199 \$	6 180 199 \$	6 540 226 \$	6 360 001 \$	6 399 248 \$
Saskatchewan	5 783 515 \$	5 915 419 \$	5 819 319 \$	5 792 932 \$	5 752 979 \$
Alberta	4 971 154 \$	4 969 635 \$	4 911 165 \$	4 966 037 \$	4 880 773 \$
C.-B.	9 338 785 \$	9 310 561 \$	9 718 382 \$	9 046 965 \$	9 267 393 \$
Yukon	2 897 483 \$	1 942 895 \$	1 962 938 \$	2 533 213 \$	2 533 213 \$
T.N.-O.	883 995 \$	635 901 \$	632 077 \$	500 387 \$	528 296 \$
Total	43 706 917 \$	42 246 638 \$	43 680 013 \$	43 337 346 \$	43 768 742 \$

[Source : AINC, SSGI, version 4.03.C, DGIM.]

Tableau 7 : Nombre de conseils tribaux et de Premières nations affiliées par région, 2007-2008

Régions	Nombre de conseils tribaux recevant un financement	Nombre de Premières nations affiliées	Population totale vivant en réserve
Atlantique	6	33	17 058
Québec	7	26	24 852
Ontario	15	99	47 893
Manitoba	7	55	61 448
Saskatchewan	8	67	47 747
Alberta	8	43	45 623
C.-B.	21	140	36 581
Yukon	4	24	12 734
T.N.-O.	2	5	978
Total	78	492	294 914

[Source : AINC, SSGI, Version 4.03.C, DGIM.]

3.3 Historique du Programme de services consultatifs des bandes (SCB)

Le programme de contributions au titre des SCB est financé en vertu de l'autorisation 383. Il vise principalement à fournir un financement aux bandes non affiliées les plus populeuses pour la prestation de services consultatifs à l'intention du chef et du Conseil en vue du maintien de régime de gouvernance efficaces. Le programme SCB est lié au pilier « gouvernement » de l'AAP ministérielle et à son résultat stratégique qui consiste en la promotion de l'efficacité des institutions des Premières nations. Le financement du programme de SCB permet aux bandes non affiliées à forte population d'offrir ou d'acquérir des services consultatifs dans les cinq secteurs pour lesquels les conseils tribaux reçoivent un financement : gouvernement des bandes; gestion financière; développement économique; planification communautaire; et services techniques. Seules les Premières nations comptant 2 000 membres inscrits habitant en réserve ou plus sont admissibles à l'aide du programme SCB.

Les subventions du programme SCB sont fondées sur une formule tenant compte des facteurs relatifs à la population (par tranches de 1 000 personnes), l'éloignement et aux déplacements. Comme pour le programme FCT, le financement du programme SCB a été plafonné aux niveaux de référence de 1996-1997, et il n'y a pas eu d'augmentation depuis ce temps.

Entre 2005-2006 et 2007-2008, 2,2 millions de dollars ont été virés chaque année à 18 bandes non affiliées dans le cadre du programme SCB. Il n'existe pas de Premières nations non affiliées à forte population dans les régions de l'Atlantique, du Yukon et des T.N.-O. Le tableau 8 présente la ventilation régionale du financement du programme SCB.

Tableau 8 : Montants affectés au programme de SCB par région, de 2003-2004 à 2007-2008

Régions	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Nombre de bandes
Atlantique	-	-	-	-	-	-
Québec	182 413 \$	208 472 \$	208 472 \$	208 472 \$	208 472 \$	1
Ontario	700 700 \$	735 171 \$	812 693 \$	839 025 \$	839 025 \$	6
Manitoba	317 298 \$	476 820 \$	476 820 \$	476 820 \$	450 160 \$	3
Saskatchewan	79 324 \$	79 324 \$	79 324 \$	79 324 \$	79 324 \$	2
Alberta	393 999 \$	446 336 \$	446 336 \$	472 504 \$	472 504 \$	4
C.-B.	78 177 \$	156 354 \$	156 354 \$	156 354 \$	156 354 \$	2
Yukon	-	-	-	-	-	-
T.N.-O.	-	-	-	-	-	-
Total	1 751 911 \$	2 102 477 \$	2 179 999 \$	2 232 499 \$	2 205 839 \$	18

[Source : AINC, SSGI, version 4.03.C, DGIM.]

3.4 Historique du Programme avantages sociaux des employés des bandes (ASEB)

Le programme ASEB est financé en vertu de l'autorisation 383. Le financement de ce programme vise à aider les employeurs admissibles à établir des régimes d'avantages sociaux pour les employés comparables à ceux offerts par d'autres employeurs, et à couvrir la part de l'employeur des cotisations aux régimes de retraite des employés admissibles. Ce programme s'inscrit sous le pilier « gouvernement » de l'AAP ministérielle et joue un rôle important dans le renforcement des institutions par la création et le maintien en poste d'une fonction publique de Première nation et Inuite professionnelle et indépendante. Cette mesure rejoint aussi l'objectif du Ministère, qui consiste à transférer la responsabilité de la gestion et de la prestation des programmes aux collectivités des Premières nations et Inuites.

Le programme ASEB a également été touché par le plafonnement du financement des programmes de SGI entré en vigueur en 1997-1998. Les régions ont toutefois été autorisées à déterminer s'il fallait appliquer ou non certaines de leurs augmentations de financement annuelles globales relatives aux programmes de base d'AINC au programme ASEB. De même, les bandes qui avaient déjà obtenu le FSB maximum lorsque l'augmentation de 20 pour cent du financement du programme FSB a été mise en œuvre pouvaient demander le financement supplémentaire offert dans le cadre du programme ASEB ou du PFGII. Toutefois, lorsque les budgets de base globaux de la région sont insuffisants, les demandes de financement du programme ASEB valides sont rejetées.

Ceci est le deuxième plus grand programme de SGI, après le programme FSB. En 2007-2008, 70 millions de dollars ont été versés dans le cadre de ce programme pour couvrir la part de l'employeur aux 568 régimes de retraite de 20 568 employés. Les tableaux 9 et 10 indiquent la ventilation régionale des montants admissibles du programme ASEB, le nombre de régimes et le nombre d'employés couverts par le régime au cours des cinq dernières années.

Tableau 9 : Montants affectés (en milliers de \$) au programme ASEB par région, de 2003-2004 à 2007-2008

Régions	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Atlantique	3 798,5 \$	2 207,0 \$	3 551,7 \$	3 791,0 \$	4 831,1 \$
Québec	8 447,7 \$	8 736,9 \$	9 843,3 \$	10 685,0 \$	10 616,7 \$
Ontario	9 939,0 \$	9 395,3 \$	11 091,1 \$	11 174,6 \$	11 349,0 \$
Manitoba	10 758,6 \$	10 758,6 \$	10 758,6 \$	10 716,0 \$	12 153,5 \$
Saskatchewan	9 187,0 \$	11 233,6 \$	11 233,6 \$	11 391,7 \$	11 713,7 \$
Alberta	9 929,7 \$	10 564,6 \$	10 564,6 \$	10 564,6 \$	10 564,6 \$
C.-B.	7 700,9 \$	7 899,9 \$	7 763,3 \$	8 119,9 \$	8 119,9 \$
Yukon	329,1 \$	291,7 \$	346,6 \$	346,6 \$	346,6 \$
T.N.-O.	521,0 \$	460,5 \$	358,1 \$	382,6 \$	387,4 \$
Total	60 611,5 \$	61 548,1 \$	65 510,9 \$	67 172,0 \$	70 082,5 \$

[Source : AINC, SSGI, version 4.03.C, DGIM.]

Tableau 10 : Nombre de régimes d'ASEB et d'employés couverts par les régimes, de 2003-2004 à 2007-2008

Régions	2003-2004		2004-2005		2005-2006		2006-2007		2007-2008	
	N. de régime d'ASEB	Nombre d'employés couverts par les régimes	N. de régime d'ASEB	Nombre d'employés couverts par les régimes	N. de régime d'ASEB	Nombre d'employés couverts par les régimes	N. de régime d'ASEB	Nombre d'employés couverts par les régimes	N. de régime d'ASEB	Nombre d'employés couverts par les régimes
Atlantique	40	1 209	40	1 209	38	1 209	39	1 211	39	1 321
Québec	5	1 950	5	1 950	4	1 950	3	2 242	3	2 284
Ontario	102	2 980	102	2 980	115	2 981	118	3 417	115	3 480
Manitoba	71	4 185	71	4 185	71	4 185	80	4 146	83	4 121
Saskatchewan	95	2 755	97	2 799	94	2 828	89	3 678	89	3 728
Alberta	59	2 730	59	2 730	61	2 730	61	2 845	61	2 845
C.-B.	133	2 492	133	2 492	145	2 492	156	2 555	162	2 555
Yukon	11	247	11	247	6	247	7	167	7	169
T.N.-O.	5	76	5	76	9	76	9	65	9	65
Total	521	18 624	523	18 668	543	18 698	562	20 326	568	20 568

[Source : AINC, SSGI, version 4.03.C, DGIM.]

3.5 Historique du Programme de développement professionnel et institutionnel (DPI)

Le programme de DPI résulte de la fusion de deux programmes antérieurs d'AINC : Rassembler nos forces – Développement professionnel (RF-DP), programme de subventions financé en vertu de l'autorisation 306; et PFGII, qui était un programme de subventions financé en vertu de l'autorisation 383. L'autorisation 306 veille aux subventions au titre de l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides. L'autorisation 383 veille à les paiements aux Indiens, Inuits et Innus pour la prestation de services publics dans le domaine du soutien aux administrations indiennes. Ces deux autorisations du Conseil du Trésor ont été utilisées pour financer le programme DPI en 2006-2007 et en 2007-2008, en vertu du même cadre de gestion. Dès 2008-2009, la mise en œuvre du programme reposera uniquement sur l'autorisation 306, et le volet PFGII de l'autorisation 383 ne sera plus utilisé pour l'affectation des fonds au PFGII.

Les demandes d'aide financière doivent mettre l'accent sur un ou les deux volets de gouvernance suivants :

- Projets visant l'élaboration de mécanismes et de cadres décisionnels de gouvernance communautaire en vue de l'amélioration des processus liés aux fonctions clés de gouvernance et

visant le renforcement des capacités et des mécanismes de reddition de comptes des gouvernements autochtones.

- Projets visant le renforcement de la gestion de la fonction publique et de la capacité institutionnelle des collectivités des Premières nations et Inuites, qui se traduisent par une fonction publique des Premières nations et des Inuits plus stable et plus compétente, responsable de la manière dont elle s'acquitte de ses responsabilités en matière d'exécution de programmes et de prestation de services. Ces projets doivent également permettre une utilisation plus efficace et efficiente des fonds, par l'amélioration de la conception et de l'exécution des programmes.

Ces deux volets appuient le résultat stratégique « gouvernement » de l'AAP du Ministère. Les résultats prévus comprennent l'amélioration de la capacité des Premières nations et des Inuits à mettre en œuvre et à gérer efficacement la gouvernance, notamment en élaborant des systèmes et des outils qui renforcent la capacité de gouvernance.

En 2007-2008, 13,9 millions de dollars ont été virés aux Premières nations, aux organisations autochtones et aux conseils tribaux dans le cadre du programme. De cette somme, environ six millions de dollars relevaient de l'autorisation du PFGII. L'initiative correspondante a permis de verser un montant supplémentaire de sept millions de dollars cette année-là.

L'initiative correspondante antérieure d'AINC avait des liens étroits avec le programme DPI. En 2006-2007 et en 2007-2008, elle était financée au moyen de crédits budgétaires de 2006 accordés par le Conseil du Trésor par l'intermédiaire des autorisations existantes du programme DPI et du PFGII. L'initiative allait de pair avec la Politique d'intervention⁴ d'AINC et constituait le seul programme permettant d'améliorer les capacités de gestion financière des 176 Premières nations admissibles à une aide. Le programme visait à appuyer les initiatives à court terme susceptibles d'avoir des effets positifs importants et perceptibles. Il s'adressait tant aux bandes qu'aux institutions des Premières nations, et son financement ne devait pas servir à rémunérer les séquestres-administrateurs. Une nouvelle présentation au Conseil du Trésor, demandant l'accès aux fonds du budget de 2006, était en voie d'élaboration, mais le budget de 2008 avait absorbé les fonds en question.

⁴ AINC doit s'assurer que l'intégrité de ses programmes et de services financés est protégée en cas de problèmes. Le cas échéant, la Politique d'intervention est habituellement invoquée. Les mesures d'intervention vont de l'élaboration et de la gestion d'un plan de gestion corrective obligatoire par la Première nation, au recours à un cogestionnaire, et, dans les cas extrêmes, à la nomination d'un séquestre-administrateur par AINC.

Tableau 11 : Fonds¹ affectés au programme DPI et à l'initiative connexe², par région, (2006-2007 et 2007-2008)

Régions	2006-2007	Initiative correspondante 2006-2007	2007-2008	Initiative correspondante 2007-2008
Atlantique	646 017 \$	245 000 \$	529 407 \$	490 000 \$
Québec	1 124 201 \$	220 000 \$	909 283 \$	440 000 \$
Ontario	2 046 908 \$	835 000 \$	1 653 041 \$	1 650 000 \$
Manitoba	1 574 369 \$	600 000 \$	1 277 163 \$	1 200 000 \$
Saskatchewan	1 559 355 \$	620 000 \$	1 265 833 \$	1 230 000 \$
Alberta	1 312 023 \$	300 000 \$	1 066 566 \$	600 000 \$
C.-B.	1 560 145 \$	475 000 \$	1 257 836 \$	950 000 \$
Yukon	377 217 \$	37 500 \$	314 144 \$	75 000 \$
T.N.-O.	521 899 \$	37 500 \$	428 774 \$	75 000 \$
Nunavut	216 275 \$	-	183 943 \$	-
National	5 025 213 ³ \$	230 000 ⁴ \$	4 577 632 ³ \$	290 000 ⁴ \$
Total	15 963 622 \$	3 600 000 \$	13 885 990 \$	7 000 000 \$

¹ Ventilation régionale : 25 p. 100 répartis également; 75 p. 100 répartis au moyen d'une formule (tenant compte de la population établie en réserve et à l'extérieur); + répartition à la population inuite.

² Renforcement de la capacité des bénéficiaires pour lesquels une intervention est en cours; les fonds ne doivent pas être utilisés pour la rémunération des séquestres-administrateurs.

³ Répartition des fonds disponibles du DPI : 34 p. 100 à l'AC et 66 p. 100 aux régions.

⁴ Fonds destinés à appuyer les activités connexes du bureau national de l'Association des agents financiers autochtones du Canada (AAFA).
[Source : AINC, SSGI, version 4.03.C, DGIM.]

4.0 Conclusions de l'évaluation

4.1 Sommaire des résultats sur la raison d'être et la pertinence

L'évaluation révèle que les objectifs des programmes de SGI sont toujours pertinents et que ces programmes sont toujours nécessaires, sous une forme ou une autre. En même temps, elle a permis de reconnaître la nécessité de moderniser ces programmes afin qu'ils reflètent les coûts réels de la gouvernance et de l'administration, ainsi que de mettre à jour le cadre stratégique afin qu'il soit adapté aux changements dans les priorités gouvernementales entraînés par le transfert des pouvoirs et l'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ainsi que de veiller à ce que les programmes soient renouvelés en privilégiant les résultats escomptés.

L'évaluation a également montré que les programmes de SGI se complètent à merveille et présentent peu de chevauchement entre eux et les autres initiatives d'AINC. Depuis le dernier renouvellement des programmes de SGI, le chevauchement des programmes de développement de la capacité a été corrigé par la création du programme DPI, qui résulte de la fusion des programmes PFGII et RF-DP. Bien que l'importance de tous les programmes de SGI soit corroborée par toutes les sources de données, l'évaluation n'a permis de découvrir que peu d'éléments permettant de parler de « financement cloisonné » concernant les programmes SCB et ASEB.

4.1.1 Raison d'être et pertinence continue des objectifs de la politique et du programme

- *Les objectifs stratégiques des programmes de SGI sont-ils toujours pertinents et en harmonie avec la politique et les priorités du gouvernement fédéral en matière d'affaires autochtones?*
- *Les objectifs de chacun des cinq programmes de SGI en vigueur sont-ils pertinents (abordent-ils les questions/problèmes)?*

Selon l'évaluation, les objectifs des programmes demeurent pertinents, puisqu'ils portent sur l'appui à l'exercice des pouvoirs par les Premières nations et à la prestation des programmes et des services placés sous leur gestion et leur contrôle. Toutes les sources de données indiquent qu'il existe un besoin continu de soutien financier pour la gestion administrative de base, les services consultatifs, les régimes de pension des employés, ainsi que le développement de la capacité de gouvernance et administrative des Premières nations et des conseils tribaux. Les répondants des Premières nations ont cité des facteurs montrant la pertinence des objectifs du programme, notamment la forte croissance de la population et de la jeune population en particulier, la complexité croissante de l'administration, les niveaux de pauvreté élevés et la difficulté à recruter et à retenir le personnel compétent. Les fonctionnaires régionaux ont indiqué que plusieurs collectivités des Premières nations n'ont que des possibilités limitées de produire des revenus afin de couvrir les coûts d'administration des programmes et des services qui leurs ont été confiés.

Pour citer un fonctionnaire régional, « en comparaison du financement relatif à l'éducation, aux services sociaux et aux immobilisations, les programmes de SGI font figure de parent pauvre. Toutefois, en matière de *gouvernance*, il joue un rôle de premier plan. » Les Premières nations reçoivent presque six milliards de dollars d'AINC pour que la prestation des programmes soit assurée par leurs collectivités. Il existe un besoin continu à l'égard du programme FSB, afin d'en assurer l'administration adéquate.

Il en va de même en ce qui concerne le programme FCT, le seul fournissant un financement de base aux conseils tribaux. Les conseils tribaux assurent l'exécution des programmes et des services financés par

AINC lorsque les bandes qui en sont membres leurs transfèrent ces responsabilités. Les conseils tribaux ont autant besoin du programme FCT pour appuyer les coûts de fonctionnement de leurs bureaux et les coûts administratifs des programmes que les bandes ont besoin du FSB pour ces mêmes raisons.

Les participants au groupe de consultation des conseils tribaux ont souligné que les récents changements apportés aux dispositions législatives sur les droits de la personne et la décision McIvor pourraient entraîner un accroissement du niveau de services demandés, ce qui pourrait avoir de sérieuses répercussions sur le contexte dans lequel fonctionnent les conseils tribaux. Ils croient que des pressions encore plus grandes seront exercées sur les conseils tribaux et les administrations de bandes pour qu'ils obtiennent un financement suffisant pour soit acquérir l'expertise requise, ou soit obtenir une formation supplémentaire permettant de renforcer les capacités professionnelles dans leurs structures organisationnelles.

Le programme ASEB reste pertinent et nécessaire pour maintenir la stabilité des effectifs dans les collectivités. L'importance d'offrir des régimes de retraite et des avantages sociaux afin d'attirer le personnel dans un marché concurrentiel est bien connue. On a également recueilli des preuves substantielles à l'effet que l'efficacité du financement des programmes de SGI repose sur la capacité des Premières nations d'assurer une saine gouvernance et, afin d'appuyer cette capacité, AINC utilise le programme DPI comme mécanisme de financement et de développement de la capacité de gouvernance.

Parallèlement, l'évaluation a révélé que le cadre stratégique des programmes SGI est enraciné dans les politiques de transfert des responsabilités des années 1980 et qu'il serait nécessaire de le mettre à jour et de le moderniser. Les représentants d'AINC à l'AC et dans les régions conviennent qu'un virage fondamental est nécessaire concernant le cadre stratégique afin de passer du soutien lors du transfert des responsabilités administratives au soutien d'une saine gouvernance. Les participants au groupe de consultation soulignent que la « gouvernance » est davantage qu'un leadership, et qu'elle inclut l'administration des bandes. L'objectif stratégique de constituer un stimulant pour la gouvernance locale efficace est conforme aux priorités du gouvernement fédéral.

Les éléments recueillis corroborent les conclusions de l'évaluation précédente, indiquant que les objectifs des programmes de SGI sont pertinents, mais qu'une modernisation et une restructuration sont nécessaires. Entre-temps, aucun changement significatif n'a été apporté aux politiques des programmes FSB, FCT, SCB et ASEB. La formule de financement du programme FSB a été mise à jour en 2005 afin de refléter les changements apportés à l'Indice implicite de prix de la demande intérieure finale. Les recommandations voulant que le programme PFGII soit fusionné avec le RF-DP ont été mises en œuvre, et le programme DPI qui en a résulté est lié directement aux priorités en vigueur en matière de gouvernance. Des mesures ont été prises afin de pallier aux lacunes du cadre de contrôle de gestion du programme ASEB relevées lors de la vérification de 2004. La question de savoir si AINC doit financer un programme distinct de régimes de retraite et d'autres avantages sociaux a été soulevée. Santé Canada, avec qui nous partageons l'autorisation de financement du programme ASEB, assure désormais la prestation d'une aide concernant les avantages sociaux des employés sous le volet salaires de ses programmes individuels.

Selon les politiques des programmes de SGI, les gouvernements des bandes, par l'entremise de tout un éventail d'institutions et d'organisations, gèrent désormais directement 85 pour cent des programmes et des services d'AINC, notamment en matière d'éducation, d'aide sociale et de services de soutien social, de logement et d'infrastructure communautaire. Les représentants d'AINC de l'AC et des régions croient cependant que durant les années 1980, le transfert des responsabilités n'était pas bien défini et qu'il n'existait pas de dispositions concernant l'évolution de ces responsabilités. Par exemple, les emplois étaient basés sur les niveaux de classification et de rémunération existants de la fonction publique, sans clause d'indexation. De même, le concept de « soutien de base » n'était pas adéquatement défini dans les

politiques des programmes FSB et FCT, ce qui a donné lieu à des plaintes constantes concernant le niveau de financement. Les participants aux groupes de discussion ont souligné que le transfert des responsabilités ne sera pas entièrement mis en œuvre tant que les Premières nations et les conseils tribaux ne disposeront pas des moyens d'assurer efficacement la prestation de ces programmes et services.

En plus des objectifs de transfert de responsabilités, les politiques des programmes de SGI reflètent de manière implicite les objectifs ministériels en matière de regroupement. Le Ministère a pris ses distances lorsque les Premières nations ont pris des décisions en matière de formation de conseils tribaux et d'affiliation à ceux-ci. On s'attendait à ce que des structures de responsabilité soient créées entre les conseils tribaux et leurs bandes affiliées. Les objectifs des conseils tribaux n'étaient pas intégrés explicitement à la politique du programme FCT. Le programme investit dans ces conseils tribaux, parce que ceux-ci soutiennent un niveau beaucoup plus étendu d'exécution de programmes. Le financement accordé dans le cadre des programmes FSB et FCT repose sur une formule. On pensait alors que le financement servirait à appuyer les coûts administratifs de base; de plus la politique ne comportait pas de dispositions sur l'obligation de rendre compte. Dans le même ordre d'idées, en ne finançant que les services consultatifs destinés aux bandes non affiliées les plus populeuses, le programme SCB appuyait implicitement les priorités en matière de regroupement. Les petites bandes non affiliées trouveraient ainsi plus avantageux d'appartenir à un conseil tribal afin d'accéder aux services consultatifs. AINC ne dispose plus du personnel requis pour fournir des services consultatifs aux petites bandes non affiliées, lesquelles doivent désormais recourir au financement du programme FSB pour défrayer de tels services.

Le financement des programmes FCT et SCB garde son utilité quand il s'agit de soutenir la prestation des services consultatifs appuyant la saine gouvernance aux grands regroupements. Environ la moitié du financement fourni par le programme FCT concerne les services consultatifs. Ces programmes pourraient être mieux adaptés si on réexaminait certains domaines particuliers de services (p. ex., gouvernement des bandes, gestion financière, planification communautaire, services techniques et développement économique) faisant partie de la conception originale du programme. Toutes les sources de données indiquent que les programmes de SGI continuent de ne pas répondre aux besoins des collectivités et qu'ils ne permettent pas d'aborder les activités de gouvernance complexes, telles que les vérifications, la politique et la gestion des ressources humaines (RH), et la technologie de l'information (TI). L'autonomie gouvernementale, les revendications territoriales et les changements dans les lois fédérales ont tous eu des répercussions et ont ajouté à la complexité du contexte dans lequel fonctionnent les administrations des bandes et des conseils tribaux. Cela donne l'impression que la cible a été déplacée et que les activités et les fonctions auxquelles les programmes de SGI avec formules de financement étaient censés contribuer n'ont pas évolué au même rythme que les administrations actuelles.

L'évaluation a révélé que toutes les collectivités ont besoin de services consultatifs à un moment ou à un autre. Les conseils tribaux sont autorisés à fournir de tels services, tandis que les bandes ont accès au programme SCB, à condition que leur population compte au moins 2 000 personnes vivant en réserve. Il ressort également de l'évaluation que les grandes collectivités ont besoin du financement fourni dans le cadre du programme SCB, mais on ne sait pas trop si celui-ci est utilisé plus particulièrement pour les services consultatifs. Pour un grand nombre de ces administrations, cette aide s'ajoute au financement plus important relatif au soutien des bandes afin de combler les lacunes du programme FSB : « le financement du programme SCB est tout simplement absorbé par celui de FSB. » Un grand nombre de représentants d'AINC pensent que bien peu d'arguments militent en faveur de l'existence du programme SCB à titre distinct pour cette raison.

Depuis les années 1990, les priorités du gouvernement fédéral concernant les Autochtones sont axées sur la préparation des Premières nations à l'autonomie gouvernementale et aux programmes gouvernementaux bilatéraux ce qu'il n'en était pas ainsi durant les années 1980. À l'avenir, il sera important que le nouveau cadre stratégique des programmes de SGI reflète la réalité de ce contexte

changeant dans lequel les administrations évoluent désormais. Selon les conclusions de l'évaluation, si le cadre stratégique est réorienté comme il se doit en fonction d'un plan d'action plus vaste, il sera possible d'actualiser la base du programme en conséquence.

Les chercheurs œuvrant dans le domaine de la gouvernance autochtone ont observé que les cadres stratégiques et les stratégies de développement de la capacité doivent reposer sur la reconnaissance de la légitimité des mécanismes de régie. Cette légitimité repose sur deux facteurs apparentés : 1) des structures et des processus décisionnels représentatifs des relations, formes d'autorité et géographies culturelles jugées « adéquates » du point de vue contemporain des Autochtones; et, 2) une capacité matérielle de gestion et de prestation de services permettant l'obtention de résultats. Un double équilibre entre le point de vue des Autochtones sur l'efficacité et la responsabilité (p. ex., ce qui profite à l'ensemble de la collectivité) et celui des intervenants externes (p. ex., rapports sur les subventions et respect des règles financières) s'impose pour maintenir cette légitimité.

L'analyse littéraire a révélé qu'il existe un lien étroit entre la gouvernance et la capacité de développement de la collectivité. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement, « ...la capacité de gouvernance est perçue comme étant au cœur du développement humain durable et constitue un préalable indispensable pour trouver des réponses efficaces en matière de pauvreté, d'autosuffisance, de questions environnementales et d'égalité des sexes. » Par conséquent, une saine gouvernance fait partie intégrante de la mise en valeur du potentiel des collectivités et du développement communautaire. La saine gouvernance se concrétise lorsque le peuple Autochtone assure réellement son rôle décisionnel et qu'il manifeste son intérêt à l'égard des choses importantes à ses yeux.

Le développement de la capacité est mentionné parmi les objectifs des programmes de SGI et constitue un des deux thèmes du programme DPI. L'amélioration de la capacité de gouvernance est reconnue comme un résultat visé par le programme FSB. Par conséquent, la capacité est une notion importante pour les programmes de SGI et devrait se voir accorder plus d'importance dans les programmes.

Des études australiennes soulignant l'importance de la gouvernance et du développement de la capacité autochtones offrent plusieurs principes directeurs pour le renforcement continu de la gouvernance autochtone pourraient s'appliquer au contexte canadien. Ce sont :

- Les peuples autochtones doivent adopter et diriger le processus de renforcement de leur capacité de gouvernance organisationnelle et des autres formes de gouvernance;
- Pour obtenir une capacité de gouvernance soutenue au niveau « organisationnel », les besoins en connaissances et en formation doivent être établis à l'échelle institutionnelle, c.-à-d. intégrés profondément dans la structure de gouvernance de l'organisation; les chefs autochtones et les gestionnaires non autochtones peuvent conjointement avoir un effet important sur la création et la reproduction d'une « culture d'apprentissage et de développement » interne au sein de leurs organisations;
- Les groupes, « familles » ou organisations formant des partenariats, des alliances, des fédérations et des consortiums sont plus en mesure de mettre en commun leurs ressources et leurs capacités;
- Il existe un besoin essentiel, en haut lieu, de soutien politique et de parrainage du développement de la capacité autochtone, ainsi que de leadership et de collaboration dans l'appareil gouvernemental; et
- L'établissement d'une gouvernance légitime et efficace prend du temps et, par conséquent, nécessite un engagement à long terme de même qu'un leadership aux niveaux les plus élevés (tant autochtones que non autochtones).

4.1.2 Complémentarité ou chevauchement entre les programmes

- *Y a-t-il complémentarité ou chevauchement entre les programmes de SGI ou entre les objectifs des programmes de SGI et les objectifs d'autres programmes de gouvernance offerts aux Premières nations? Ces programmes devraient-ils être fusionnés ou harmonisés stratégiquement?*

Les renseignements obtenus montrent que le SGI a été conçu et mis en œuvre dans le but de constituer un ensemble complet de programmes complémentaires visant à appuyer l'administration des programmes d'AINC transférés aux Premières nations. Les évaluations précédentes ont révélé que les programmes de SGI faisant partie de cet ensemble sont toujours complémentaires vingt années plus tard, mais soulignent des problèmes de chevauchement entre les programmes PFGII, FCT, SCB et RF-DP. Cette question a été en grande partie réglée lorsque les programmes RF-DP et PFGII avaient été fusionnés pour former le programme DPI, mis en œuvre en 2006-2007.

Les représentants des régions pensent qu'il est possible que le programme DPI entraîne un chevauchement avec d'autres programmes d'AINC visant à améliorer la capacité, mais ils soulignent qu'il est le seul programme visant expressément à améliorer la capacité de gouvernance et de gestion. En outre, compte tenu de l'approche collégiale concernant l'approbation des projets au titre du DPI, ils sont persuadés que l'on saura éviter le financement en double.

De nouveaux problèmes de chevauchement continuent de surgir concernant les services consultatifs des programmes FCT et SCB et les programmes de développement économique et d'infrastructure communautaire d'AINC.

L'AC et les bureaux régionaux d'AINC estiment que les programmes de SGI continuent de se compléter à merveille et de produire très peu de chevauchements et de lacunes. Parallèlement, ils suggèrent qu'il convient de saisir l'occasion de simplifier la structure des programmes et d'harmoniser ou de consolider stratégiquement les éléments qui les composent, afin de s'éloigner de l'approche « cloisonnée » en matière de financement de programme. Les représentants d'une région disent qu'il est important de regarder la situation dans son ensemble plutôt que de « micro gérer » les programmes. Ils recommandent de gérer l'ensemble des programmes de SGI comme s'il s'agissait d'un programme de gouvernance unique au moyen de codes transactionnels permettant de faire le suivi du financement, plutôt que de gérer chaque programme « en vase clos ». On pensait qu'une telle approche permettrait aux Premières nations de mieux suivre les priorités, notamment celles inscrites dans les plans de travail des collectivités.

On a relevé très peu d'intérêt à l'égard du maintien du programme SCB à titre de programme indépendant. L'intégration du programme SCB au programme FSB est perçue comme un moyen de rationaliser les programmes et de traiter l'inégalité d'accès aux services consultatifs pour les petites bandes non affiliées. La mesure dans laquelle de telles inégalités seraient éliminées dépendrait de l'intégration ou non des critères de financement à la formule consolidée.

À l'exception du Québec, l'évaluation a révélé l'existence d'un vaste soutien parmi les représentants d'AINC de toutes les régions, concernant la fusion du programme ASEB et des programmes à l'intention des salariés. Selon un fonctionnaire régional « les programmes FSB, SCB et FCT se complètent et se soutiennent très bien les uns les autres, sans lacunes. Le programme DPI est le lien qui unit tous les autres programmes de SGI. Le programme ASEB constitue une anomalie. Ce programme devrait disparaître comme programme distinct. » Les répondants des Premières nations ont fourni un large éventail d'opinions. Les représentants de bandes qui reçoivent un financement dans le cadre d'une Entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN) pluriannuelle ou un financement de base lié aux MOF disent qu'un tel changement aurait peu d'effet sur eux. Les personnes favorables à un tel changement disent apprécier le fait que les exigences en matière de rapports seront moins importantes. Toutefois, ils

n'accordent leur soutien qu'à condition que le financement ne soit pas réduit. Des réponses indiquent que le concept n'a pas été compris par un certain nombre de Premières nations répondantes.

En général, les représentants d'AINC et des Premières nations sont fortement en faveur de l'adoption d'une approche plus horizontale en matière de financement des programmes par le Ministère. Les représentants des Premières nations soulignent que toutes les économies d'ordre administratif résultant du décloisonnement des programmes ne devraient pas, à tout le moins, mener à la réduction des niveaux de financement, et ces économies faites par le Ministère devraient être transférées au financement des programmes et des services.

Le Programme de capacité organisationnelle de base (PCOB) est un programme parallèle aux programmes de SGI et qui fournit un financement de base aux organisations autochtones représentatives (OAR) afin d'appuyer les coûts administratifs de base; d'accroître à un niveau minimum la capacité à conseiller le gouvernement fédéral sur les besoins des membres; et d'améliorer la capacité d'accéder au financement de projet. Le PCOB et le programme FCT sont similaires, puisqu'ils fournissent tous deux un financement de base visant à appuyer les coûts administratifs de base de leurs bénéficiaires respectifs. Les conseils tribaux ont un mandat axé sur la prestation de services et de conseils aux collectivités dans le cadre des programmes, tandis que les OAR recevant un financement dans le cadre du PCOB ont un mandat axé sur la représentation et les conseils d'orientation stratégique à l'intention d'AINC.

Les analyses de politiques effectuées dans le cadre de l'examen des documents de l'évaluation ont suggéré que le renouvellement des autorisations et la restructuration des programmes, tant du PCOB que des programmes de SGI, offrent la possibilité d'aligner stratégiquement ces deux programmes en modifiant l'approche de financement pour les OAR et les conseils tribaux. Bien que ce sujet ne soit pas traité en référence au PCOB, l'évaluation a révélé que les représentants d'AINC et ceux des conseils tribaux s'opposaient fortement à tout changement qui entraînerait un financement indirect passant par les membres des bandes.

4.1.3 Ordre de priorité des programmes

- *L'ordre de priorité de tel ou tel autre des programmes de SGI ou de certaines activités principales devrait-il être revu à la hausse ou à la baisse par rapport aux autres programmes de SGI?*

L'évaluation révèle que les programmes FSB et FCT constituent le fondement du financement pour le soutien administratif des bandes et des conseils tribaux, mais il est difficile de justifier le maintien du programme SCB à titre de programme indépendant. De même, l'évaluation a révélé que les services consultatifs précisés dans le cadre des programmes SCB et FCT sont désuets par rapport aux besoins des bandes pour ces services en matière de ressources humaines, de droit et de technologie de l'information. Ces résultats sont conformes à ceux des évaluations antérieures.

Les Premières nations répondantes jugent le financement du programme ASEB important pour appuyer les contributions des employeurs aux fonds de retraite des employés. Le fait que les fonds disponibles proviennent d'un programme distinct ou d'un programme à l'intention des salariés a moins d'importance que le résultat final.

Le programme DPI a obtenu un statut prioritaire car il est le seul qui aborde le renforcement de la capacité de gouvernance et de gestion.

4.2 Sommaire des résultats sur la structure et la prestation

L'évaluation a révélé que les objectifs et les résultats des programmes de SGI sont clairement énoncés. Les politiques des programmes FSB, FCT, SCB, ASEB et PFGII, ainsi que les lignes directrices du

programme DPI comprennent l'énoncé des autorisations, ainsi que l'aperçu, les objectifs et les résultats des programmes. Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Ministère (CGRR-M) précise les objectifs et les résultats attendus pour les trois autorisations de programme en vertu desquelles les programmes sont financés.

L'évaluation a également permis de découvrir que la prestation des programmes s'effectue efficacement et conformément aux structures de gestion organisationnelle régionales, qui diffèrent quelque peu. L'introduction du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) n'a pas été suffisamment synchronisée avec le calendrier de demandes et de rapports des programmes de SGI, ce qui a entraîné des tâches supplémentaires pour le personnel régional.

L'évaluation n'a pas fait ressortir la nécessité de centraliser davantage les programmes de SGI, puisque les bureaux régionaux ont des liens plus directs avec les collectivités des Premières nations et les conseils tribaux. Il n'y avait pas de soutien global à l'égard de la décentralisation et du transfert de ces programmes aux institutions des Premières nations.

Un grand nombre de représentants considéraient l'approche de leur région en matière de prestation du programme de DPI comme étant exemplaire. Puisque toutes ces régions respectent les lignes directrices nationales de programme, un grand nombre de ces approches ne différaient que très peu, et l'évaluation a révélé que les processus qui les distinguent pourraient n'avoir qu'une applicabilité limitée dans les autres régions.

L'administration du programme ASEB par le Québec est considérée par plusieurs comme exemplaire, toutefois, il est peu probable que les autres régions puissent adopter cette approche.

Nous reconnaissons le bien-fondé de l'approche de la région du Manitoba, qui demande à ses conseils tribaux de lui fournir des plans de travail annuels. Cette approche a été adoptée afin d'améliorer la capacité des conseils tribaux de la région à fournir les services consultatifs précisés. Puisqu'il est probable que cela sera perçu comme une augmentation des exigences en matière de rapports, il est important d'évaluer si une telle approche permet d'améliorer la qualité des services et la reddition de comptes des conseils tribaux à l'égard de leurs membres.

4.2.1 Objectifs et résultats du programme

- *Quels sont les objectifs déclarés du programme? Le programme comporte-t-il des objectifs et des résultats clairement définis?*

Le but des programmes de SGI est la prestation d'une assistance aux Premières nations pour l'établissement et le maintien d'une gouvernance locale et de systèmes administratifs efficaces et pour la prestation de programmes et de services à leurs citoyens. Collectivement, les programmes de SGI sont les sources principales de financement des gouvernements et des administrations des Premières nations.

Le but principal du programme FSB est l'établissement d'une base de financement stable pour les gouvernements des Premières nations afin de faciliter la gouvernance des collectivités et la prestation efficiente des services. Le CGRR-M précise les résultats attendus du programme FSB, notamment : accroître l'autosuffisance des gouvernements inuits et des Premières nations en reconnaissant leur pouvoir décisionnel et favoriser la mise en place de régimes de gouvernance responsables, transparents, légitimes et capables d'accorder des pouvoirs aux citoyens, en partenariat avec les Premières nations et les Inuits.

L'objectif du programme FCT est d'assurer le financement de base des conseils tribaux créés et investis d'un mandat par les Premières nations pour la prestation groupée des programmes et des services aux

membres des bandes. Le résultat attendu du programme FCT est l'accroissement de l'autonomie des Premières nations par la création d'un processus leur permettant de se regrouper en conseils tribaux afin d'assurer une prestation plus efficace des programmes et des services autrefois fournis par AINC.

L'objectif du programme SCB est d'offrir aux grandes bandes non affiliées un financement pour la prestation de services consultatifs à leurs chefs et à leurs conseils afin de les aider à assurer une bonne gouvernance de leurs collectivités. Le résultat attendu de ce programme est l'accroissement de l'autonomie des Premières nations comptant un grand nombre de membres en mettant à la disposition des bandes financées dans le cadre des services consultatifs des bandes un processus permettant une prestation plus efficace des programmes et des services autrefois fournis par AINC.

Le principal objectif du programme ASEB est d'aider les employeurs des Premières nations, Inuits ou Innus admissibles à être concurrentiels lorsqu'ils désirent attirer et conserver les employés qualifiés requis pour assurer l'administration de certains programmes et services, notamment ceux que le gouvernement fédéral leur a transférés au cours des dernières années. Le résultat attendu du programme ASEB est un nombre stable ou croissant d'employés de la fonction publique des Premières nations et des Inuits participant aux régimes de retraite et aux régimes d'avantages sociaux.

Le DPI vise à renforcer la capacité des collectivités des Premières nations et des Inuits à exercer les fonctions essentielles de gouvernance par le financement de projets liés à la gouvernance aux niveaux de la collectivité et des institutions. Le financement de projet consenti en vertu du programme DPI est censé contribuer au renforcement des capacités de gouvernance des collectivités en permettant la prise de mesure, dont des politiques, de la formation et de systèmes de saine gouvernance.

4.2.2 Efficacité de la prestation des programmes

- *La prestation des programmes est-elle efficace?*

Tous les conseils tribaux et les Premières nations reçoivent un financement d'une des composantes des programmes de SGI. L'évaluation a révélé que les lacunes dans les données fondées sur les résultats empêchent de mesurer l'efficacité de la prestation des programmes. Des fonctionnaires ont indiqué que le fait que les fonds sont versés aux fins visées et servent aux fins prévues pourrait être un indicateur d'efficacité. Selon les politiques et les lignes directrices des programmes existants, le système est perçu comme traitant les organismes sur le même pied.

Les bureaux régionaux d'AINC sont responsables de la prestation des programmes de SGI au moyen des diverses ententes de financement (MOF, EGF et EFCPN) négociées en fonction de la capacité de gestion de la bande ou du conseil tribal. Le suivi du financement est effectué au moyen du système PTPNI. La structure organisationnelle de gestion varie selon les régions, par exemple, en C.-B., en Saskatchewan et au Québec, tous les programmes de SGI ou certains d'entre eux sont situés à la Direction de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires.

La Saskatchewan et l'Ontario gèrent le programme DPI séparément du reste du groupe de programmes de SGI, lesquels relèvent des Services de financement. Les fonctionnaires d'AINC croient que les communications avec les administrateurs des bandes, assurées directement par les agents de programme et le réseau régional d'agents des services de financement (ASF), sont bonnes.

Plusieurs représentants des régions et des Premières nations ont exprimé leur frustration au sujet du système PTPNI d'AINC, qui selon eux a causé des retards dans le financement et occasionné un surcroît de travail. Les représentants d'AINC ont indiqué que le système a complexifié la production des modifications et les empêche de traiter les modifications une à la fois. On a remarqué que les ASF passent

beaucoup de temps à « alimenter le système » plutôt qu'à fournir des services aux collectivités. De même, le PTPNI est accusé d'entraîner des délais exagérément serrés en matière de financement, ce que l'on n'observait pas avant son introduction. Les représentants des Premières nations et des conseils tribaux ont indiqué qu'on ne leur avait accordé qu'une semaine pour faire signer les demandes de financement de 2009-2010 et les soumettre.

Les systèmes de prestation régionaux reposent sur la norme nationale, ce qui laisse peu de latitude pour les approches de prestation régionales dans la plupart des programmes de SGI. Toutefois, les représentants de l'Ontario ont souligné que l'harmonisation d'un programme particulier dans toutes les régions peut constituer un défi, parce que les politiques provinciales et le contexte de la gouvernance des Premières nations diffère d'une région à l'autre. Par exemple, en C.-B., l'ensemble des programmes de SGI est mis en œuvre en fonction de la réalité des nombreuses négociations tripartites de traités en cours.

Le programme PDI a également un cadre national, mais les régions ont adapté les mécanismes de prestation de celui-ci afin qu'il réponde mieux à leurs besoins particuliers. Certaines de ces adaptations sont énoncées dans la section 4.2.4 ci-après. L'évaluation a mis en évidence le fait que les retards dans le versement des fonds constituaient le principal obstacle à l'efficacité de la prestation du programme DPI dans l'ensemble du pays. Les représentants ont remarqué que les collectivités reçoivent le financement du projet seulement en juin ou plus tard. Ce retard laisse peu de temps pour l'achèvement des projets avant la fin de l'exercice et a des répercussions sur la taille des projets pouvant être mis en œuvre.

La prestation du programme ASEB est considérée comme étant fastidieuse, particulièrement à l'extérieur du Québec. Toutes les régions ont remarqué que les collectivités ont de la difficulté à saisir les critères d'admissibilité des employés. Les bureaux régionaux d'AINC ont régulièrement refusé des demandes valides pour du financement additionnel à cause des restrictions budgétaires. Par exemple la région de Québec a imposé un plafond basé sur les salaires admissibles au 31 décembre 2007, ce plafond a été appliqué d'avril 2008 à mars 2010. On s'attend à ce que les administrations des Premières nations fournissent la différence entre le financement d'AINC et le montant requis. Les représentants des Premières nations du Québec et des régions d'AINC croient que ce plafond aura un effet négatif important sur les employeurs des Premières nations de leur région, à cause de la nature des régimes de retraite à prestations déterminées. De même, ils estiment qu'en imposant ce plafond, le gouvernement fédéral ne respecte pas son engagement original de financer la part des employeurs conformément à la politique du programme ASEB.

4.2.3 Régime de gestion

- *La gestion du programme de SGI devrait-elle être plus centralisée ou être décentralisée et confiée aux institutions des Premières nations?*

L'évaluation a révélé qu'il existe diverses interprétations de cette question sur la centralisation. Les répondants qui ont perçu cette question comme portant sur le contrôle de la gestion par l'administration centrale ou par les régions se sont déclarés résolument contre la centralisation. Les régions entretiennent des liens beaucoup plus étroits avec les collectivités et les conseils tribaux et ont élaboré des systèmes de contrôle de gestion et de soutien qui leurs permettent de répondre aux besoins des collectivités.

D'autres répondants des Premières nations et d'AINC ont interprété la question sous l'angle du maintien de la gestion des programmes par AINC au lieu du transfert de celle-ci aux institutions des Premières nations. Certains pensaient que les institutions étaient des organisations appartenant à certains secteurs ou groupes d'activités (p. ex., l'Association des agents financiers autochtones du Canada (AAFA) ou les organisations régionales (p. ex., le Programme de services itinérants de formation), tandis que d'autres pensaient qu'elles étaient des regroupements, tels les conseils tribaux ou les organisations

provinciales/territoriales. Sans égard à la définition, les répondants estiment qu'il n'y a que peu d'intérêt à décentraliser davantage les programmes et à les transférer aux institutions des Premières nations, et ils ont indiqué que l'aspect géographique constituait le principal obstacle à la prestation efficace des programmes. De même, les répondants se disent préoccupés par le fait que cela pourrait ajouter un niveau supplémentaire de bureaucratie ou politiser les rôles. Quelques régions ont noté l'existence d'un sentiment de méfiance au sein de certaines collectivités à l'égard de la capacité de leurs conseils tribaux à tenir un rôle plus important concernant la gestion des programmes.

Les représentants de l'Ontario croient que la régionalisation des institutions est plus efficace que la centralisation, parce qu'elle permet d'apporter un soutien accru pour l'atteinte de l'autonomie gouvernementale à plus petite échelle. Ainsi, c'est principalement les plus grandes Premières nations qui sont en mesure de travailler à l'établissement de leur « nation ».

Les représentants régionaux de l'Atlantique signalent la nécessité d'une plus grande communication des pratiques idéales entre les régions et à l'échelle nationale. Ils croient que l'administration centrale doit assumer la coordination de la communication des pratiques exemplaires concernant les projets de PID et la gestion des bandes et estiment que le site Web Centre d'excellence constitue un bon outil pour faciliter ces échanges, à condition que qu'il reste convivial et accessible par toutes les Premières nations.

- *La prestation et les régimes de gestion des programmes de SGI de certaines régions doivent-ils être cités comme exemples ou modèles pour toutes les régions?*

Développement professionnel et institutionnel (DPI) :

L'évaluation a révélé que les régions ont mis en œuvre le programme de DPI de manière qu'il reflète les priorités et les pratiques régionales, et plusieurs régions considèrent leurs processus comme étant uniques.

Les directives nationales du programme DPI prévoient que chaque région forme un comité d'évaluation qui jugera les propositions de projet en fonction des objectifs du programme et des priorités de la collectivité. Chaque région dispose de la latitude voulue pour décider de la portion de son budget de programme qui sera affectée aux projets communautaires particuliers et aux institutions régionales. Débutant l'année fiscale 2008-2009, les projets sont admissibles au financement uniquement s'ils abordent au moins une des dix fonctions gouvernementales essentielles suivantes :

- Choix des dirigeants;
- Formation de l'effectif;
- Prise de décisions;
- Élaboration et application des lois;
- Gestion financière;
- Gestion des ressources humaines;
- Administration (y compris gestion de l'information et technologie de l'information);
- Participation de la collectivité;
- Planification communautaire; et
- Relations et réseaux intergouvernementaux.

Les propositions doivent indiquer clairement que la collectivité ou le groupe visé par le projet a reconnu les résultats et les avantages du projet. De même, les demandeurs doivent déclarer toute source prévue de financement applicable au projet.

Les propositions doivent également être évaluées en fonction de leur compatibilité avec les autres initiatives d'AINC financées antérieurement ou actuellement dans le cadre d'autres programmes. Les outils ne doivent pas être financés lorsqu'un financement a déjà été fourni à l'égard de projets antérieurs

menés par le même bénéficiaire et visant des résultats similaires et qu'il existe des repères de financement concernant l'adaptation d'outils existants pour répondre aux divers besoins du bénéficiaire. Les régions sont invitées à consulter la liste des projets en ligne (*modèle de gouvernance*) afin de déterminer si les projets proposés reprennent des initiatives antérieures.

L'évaluation a révélé que les régions ont mis en œuvre le programme DPI de manière qu'il reflète les priorités et les pratiques régionales, et plusieurs régions considèrent leurs processus comme étant uniques.

La région de la C.-B. a choisi d'instaurer un processus de demande ouvert selon lequel l'évaluation des propositions s'effectue tout au long de l'exercice, plutôt que de lancer des appels de propositions au début de l'exercice et d'attribuer l'ensemble du financement en une seule fois. Un comité se réunit chaque mois afin d'évaluer les propositions de projets. Il est formé d'agents en première ligne d'AINC appartenant aux secteurs des traités, des immobilisations, de la gouvernance des bandes et des services de financement. Le secteur de la planification stratégique y était également représenté auparavant. Le roulement des membres est permis. Des représentants des ministères provinciaux des affaires autochtones et du Centre national pour la gouvernance des Premières nations, qui a son administration centrale en C.-B., en font partie.

Dès la réception des lignes directrices annuelles de l'AC d'AINC, la région envoie une lettre d'appel ouvert et une trousse dès le tout début de l'exercice. Le comité continue de se réunir chaque mois jusqu'à ce que tous les fonds aient été engagés. Les fonds sont attribués en réponse aux propositions reçues. Aucune affectation n'est mise de côté (p. ex., montants réservés pour les institutions autochtones ou les conseils tribaux). Toutefois, il est possible qu'une proposition soit mise de côté dès sa réception, parce que le comité estime qu'elle répond à des besoins et qu'elle est de bonne qualité. D'autres facteurs ont été considérés, notamment le rendement antérieur (notamment le taux de réussite, les antécédents sur le plan du respect des budgets). Même lorsque les fonds ont été entièrement engagés, la région accepte les propositions au cas où un financement provenant d'autres sources deviendrait disponible.

En Ontario, l'exécution du programme DPI s'effectue dans les règles, et le bureau régional fait preuve de diligence dans le respect des lignes directrices du programme en constituant un comité de révision chargé de diriger le processus de sélection des projets. Cela explique peut-être pourquoi l'administration du DPI par l'Ontario a été citée en exemple pour les autres régions par l'AC d'AINC. Les représentants de l'Ontario croient que les autres régions tardent à constater l'utilité du programme DPI, qui fournit un contexte favorable pour la prise de décisions transparentes, responsables et démocratiques par les Premières nations. Un fonctionnaire de l'Ontario a indiqué que le DPI et l'initiative de « réorientation »⁵ pourraient être confiés au même directeur qui gèrerait les deux programmes à l'AC. C'est ce qui se fait en Ontario, au niveau régional.

Le Québec a à l'égard du programme DPI une approche stratégique, puisqu'elle favorise la collaboration et l'habilitation. Les fonctionnaires du Québec estiment que l'affectation budgétaire du programme DPI ne suffit pas pour permettre de financer des propositions communautaires individuelles. Ils ont plutôt appuyé les projets collectifs et encouragé les conseils tribaux à soumettre des propositions de projet ayant reçu l'aval de plusieurs collectivités. Ce qui reste des fonds est affecté aux propositions individuelles soumises par les collectivités.

Le comité du programme DPI du Manitoba est formé de représentants de chacune des directions. Un appel de propositions est diffusé, et des lettres de décision sont envoyées en réponse aux propositions reçues. Le comité respecte la liste de vérification nationale et fait des recommandations au comité

⁵ Un grand nombre de Premières nations de l'Ontario négocient des ententes d'autonomie gouvernementale (notamment par le truchement de la NNA et de l'Association des chefs de l'Ontario) au moyen d'une subvention dans le cadre de « l'initiative de réorientation de l'autonomie gouvernementale » (AINC). L'Initiative fournit les ressources servant à appuyer la capacité de développement pendant les négociations.

exécutif. Le comité se réunit au moins trois ou quatre fois, et l'AC peut libérer les fonds réservés à l'intention des régions plus tard durant l'exercice. Il arrive parfois que le comité demande au proposant de soumettre une nouvelle proposition ou de restructurer celle déjà présentée puisqu'il n'y a pas de date limite officielle, et la région reçoit des propositions spontanées plus tard pendant l'exercice. Le comité se réunit tant qu'il reste des fonds à distribuer. Il arrive parfois que plus tard durant l'exercice, la région fait savoir à une Première nation que sa proposition sera reportée à l'exercice suivant.

L'Alberta est la seule région qui est gérée selon les frontières des traités, et le programme PID et les autres programmes sont exécutés en conséquence. Le budget est réparti d'avance, et la moitié est réservée aux propositions pan-albertaines émanant d'organisations comme l'AAFA ou l'*Advisory Women's Group* (comité consultatif des femmes). Le reste est attribué à part égale aux trois régions visées par un traité. Le comité sur la gouvernance de la région de l'Alberta, dont les directions de première ligne en font partie, se réunit tous les trimestres pour examiner les propositions. De petits sous-comités évaluent les propositions de bandes des régions visées par un traité, tandis que des comités de plus grande taille examinent les projets aux répercussions régionales.

La Saskatchewan a réorganisé sa structure de gestion des programmes de SGI. Les ASF travaillant à l'extérieur des deux bureaux de district assurent l'exécution des programmes en première ligne dans le cadre des ententes de financement. Une certaine confusion régnait concernant les responsabilités en matière de reddition de comptes lorsque les programmes de subventions et de contributions de SGI relevaient de la Direction générale de la gouvernance, parce que le financement faisait partie de l'entente de financement de base. La Direction générale de la gouvernance de la Saskatchewan continue de gérer le programme DPI parce que celui-ci est doté d'une structure de prestation distincte. Le groupe de consultation technique du programme est formé de représentants des secteurs du développement économique, des immobilisations, des services de financement, de conseils tribaux et de Premières nations indépendantes. L'évaluation repose principalement sur les mérites de la proposition, mais le comité tient également compte du rendement antérieur et des gens en poste. On a recours à des repères pour l'élaboration des codes de gestion financière, mais le financement peut être adapté afin de tenir compte de la taille de la réserve et de la complexité des étapes. Avant l'appel de propositions, la région pourra indiquer ses priorités d'après les décisions prises par le comité de gestion régional au niveau le plus élevé (p. ex., réserver une partie du budget aux fins de conversion au code coutumier). La région a utilisé une partie du financement du programme DPI pour un programme pilote, le programme de planification communautaire globale.

Avantages sociaux des employés des bandes (ASEB) :

La gestion du programme ASEB par le Québec est unique parce que les deux régimes de retraite à prestations déterminées qui existaient avant la mise en œuvre du programme (RBA et Conseil des Mohawks de Kahnawake) ont été intégrés à la politique sans subir aucun changement. Les avantages de ces régimes de retraite à prestations déterminées sont similaires à ceux du régime de retraite de la fonction publique. AINC a exempté ces régimes des modalités particulières du programme pour ce qui est du niveau de contribution du Ministère à la part de l'employeur (selon des évaluations actuarielles triennales), du choix du moment pour l'attribution des avantages et du gel des cotisations de l'employeur. Le programme ASEB se distingue parmi les programmes de SGI au Québec et est reconnu pour fournir des régimes de retraite et d'avantages sociaux qui contribuent à attirer et à retenir les employés qualifiés dans les collectivités urbaines et éloignées.

Financement des conseils tribaux (FCT)

Au cours des quatre dernières années, la région du Manitoba a exigé des conseils tribaux qu'ils soumettent un plan de travail annuel avant de déboursier les fonds au titre du FCT. Chaque plan de travail est propre au conseil tribal auquel la bande est affiliée. Les fonctionnaires rencontrent les conseils tribaux chaque printemps pour les conseiller et leur faire connaître les attentes à l'égard du nouveau plan de

travail. Une autre réunion a lieu à l'automne pour l'examen des progrès, ensuite les conseils tribaux soumettent un rapport annuel à la fin de l'exercice. Ce processus a été établi après que les régions ont surveillé durant trois ans la capacité des conseils tribaux à assurer les services consultatifs. Cette façon de faire permet à la région de s'assurer que les conseils tribaux s'acquittent bien de leurs responsabilités et de suivre les réactions des collectivités membres. Comme pour les autres régions, les conseils tribaux du Manitoba fournissent des conseils en plus des cinq services consultatifs précisés dans la politique du programme FCT, et leurs plans de travail reflètent les demandes de la collectivité pour ces services. Un conseil tribal dirige un programme de formation itinérante pour l'entretien des égouts pour l'ensemble de la région, programme disponible pour les collectivités appartenant à d'autres conseils tribaux.

4.2.4 Exigences administratives

- *Les exigences administratives (présentation des demandes et des rapports) sont-elles proportionnées au financement fourni? Y a-t-il matière à amélioration? (En quoi et à quel niveau?)*

Selon l'évaluation, dans l'ensemble, les exigences en matière de rapports d'AINC pourraient être rationalisées et réduites. Les fonctionnaires régionaux ont remarqué que les préoccupations clés concernant les exigences en matière de rapports et les responsabilités de gouvernance sont les mêmes pour les petites et les grandes collectivités, mais que ces dernières sont mieux financées et sont mieux à même de trouver d'autres sources de revenus. Un grand nombre de programmes n'offrent qu'un très faible montant de financement et prévoient des exigences trimestrielles en matière de rapports. Des collectivités doivent soumettre jusqu'à une centaine de rapports chaque année à AINC et à d'autres ministères fédéraux. Lorsqu'elles prennent connaissance des exigences en matière de rapports d'un programme, les bandes choisissent souvent de ne pas présenter de demande de financement. Les programmes d'AINC sont les plus exigeants en matière de présentation de rapports, mais le Ministère n'a pas assez de personnel pour bien évaluer et analyser les rapports reçus.

Les exigences en matière de rapports des programmes de SGI en soi ne sont pas jugées trop lourdes. Les fonctionnaires régionaux estiment que les demandes des programmes FSB, FCT et SCB sont claires et conditionnées aux niveaux de financement. De nombreuses régions remplissent à l'avance les formulaires de demande de subventions du programme FSB et les envoient aux bandes pour fins de signature. Un fonctionnaire régional conteste la nécessité d'inclure ces renseignements à la demande, puisque les deux critères pour obtenir une subvention sont l'admissibilité et la présentation d'une demande et qu'AINC sait déjà quelles sont les bandes admissibles. Une autre région est en faveur d'une reddition de comptes axée sur les résultats dans le cadre du processus de demande au titre du FSB.

Trois rapports existent au sujet du programme ASEB : les demandes, les listes annuelles d'employés admissibles et le rapport annuel du régime de pensions. On estime que certains formulaires pourraient être plus conviviaux. Les demandes au titre du programme ASEB, plus particulièrement, nécessitent une mise à jour manuelle et sont jugées trop complexes et vagues concernant l'admissibilité des employés. On a noté, dans certaines régions, que les mêmes renseignements sont demandés plusieurs fois avant que soient remplies les exigences relatives à la demande. Les régions reçoivent du BSIF des rapports mensuels concernant le non-respect des modalités financières et doivent mettre fin au financement lorsque les exigences en matière de rapports ne sont pas respectées. Des représentants ont déclaré que le programme est l'objet d'une trop grande micro-gestion. Selon l'évaluation précédente du programme ASEB, les modalités administratives concernant la liste des employés admissibles pourraient faire en sorte qu'AINC soit partiellement responsable auprès des employés des Premières nations si les employeurs ne remettaient pas leurs déductions salariales comme il se doit.

Les bandes et les conseils tribaux doivent présenter une vérification en vertu de leurs ententes de financement. Cette exigence est considérée comme une charge supplémentaire, qui vient encore grever les

budgets d'administration des programmes FSB et FCT. Les conseils tribaux et les grandes bandes non affiliées présentent également un rapport annuel sur les services de consultation fournis dans le cadre des programmes FCT et SCB. Les rapports contiennent des renseignements sur l'affectation des équivalents temps plein (ETP) et des fonds budgétaires pour les cinq services consultatifs, ainsi que sur les résultats, pour les services de consultation, individuellement et collectivement. Les répondants des Premières nations ne trouvent pas trop lourde cette exigence en matière de rapports, mais ils contestent sa raison d'être puisque AINC ne fait aucun commentaire sur le contenu des rapports. Les responsables pensent que les rapports sont classés sans qu'on s'y attarde. Sur ce point, les fonctionnaires ont exprimé des réserves analogues, comme quoi des rapports présentés à l'AC ne semblent servir à rien.

Le programme DPI prévoit la présentation d'un rapport final sur les activités et les dépenses de projet et la prestation des outils élaborés au moyen du financement du projet. Tous les trois mois, les régions doivent transmettre par voie électronique copie de la liste des projets approuvés pendant la période à l'AC, laquelle transmet ensuite au dirigeant principal des finances un sommaire du nombre de projets et du montant d'aide approuvés.

Les fonctionnaires régionaux ont signalé que les dates de présentation des rapports et des demandes ne concordent au processus indiqué dans l'entente de financement. Par exemple, parce que le nouvel exercice de financement commence le 1^{er} avril, la date limite pour les la réception des demandes au titre du programme FSB est le 31 mars. Cependant, les données aux fins des ententes de financement doivent être recueillies à la mi-février, et on ne peut y inclure la subvention au titre du programme FSB tant qu'elle n'a pas été demandée. Cela nécessite des changements aux ententes de financement, ce qui, comme nous l'avons précisé dans la section précédente, entraîne un surcroît de travail dans les bureaux régionaux. Les responsables régionaux croient qu'on a modifié le processus des ententes de financement sans tenir compte de la structure des programmes en dehors de la division de financement.

L'évaluation a révélé que, dans l'ensemble, la principale amélioration concerne l'adoption de rapports sur le rendement. Nous y reviendrons dans la prochaine section.

4.3 Sommaire des résultats du système de communication des données

Il n'existe pas de régime de mesure du rendement permettant de faire le suivi des objectifs des programmes de SGI, que ce soit globalement ou par programme. La reddition de comptes ne porte que sur les activités de programme et les résultats qui entraînent le versement d'un financement et ne couvre pas les résultats de programme n'ayant pas été définis en termes mesurables. L'évaluation a révélé que les rapports des programmes FCT, SCB et DPI contenaient des données sur les résultats des programmes, mais ces rapports ne remplacent pas un régime de gestion du rendement permettant d'effectuer un suivi complet.

Le programme DPI est reconnu comme le seul programme de SGI où la prise de décisions s'appuie sur des données sur le rendement. La plupart des régions ont déclaré qu'au moment de l'évaluation des propositions, leurs comités examinent le rendement antérieur des demandeurs et les demandes de financement précédentes. Pourtant, le délai d'un an alloué aux projets du programme DPI rend plus difficile la production d'un rapport sur les répercussions. Bien que le modèle de gouvernance en ligne de l'AC ait été reconnu comme un outil utile pour déceler les cas de versement d'une aide en double dans le programme DPI, il n'appuie pas suffisamment la mesure du rendement.

La Direction générale de la gouvernance d'AINC offre un modèle de présentation de rapports constamment mis à jour qui permet un suivi trimestriel des progrès à l'égard des résultats stratégiques du pilier « gouvernement » de l'AAP du Ministère. Il comprend les résultats attendus pour le prochain

trimestre, les résultats obtenus à ce jour, ainsi que les risques, les défis et les stratégies visant à les réduire, les responsabilités et l'état d'avancement. Il permet de suivre le rendement à un niveau plus élevé que celui permis par les programmes de SGI.

La diversité des mécanismes de financement en vigueur complexifie le suivi du rendement et des dépenses des programmes de SGI. Les systèmes de suivi financier ne permettent pas le fractionnement au niveau des programmes pour les bandes et les conseils tribaux financés dans le cadre des MOF ou des Entente de financement Canada/Premières Nations (EFCPN).

4.3.1 Régime de gestion du rendement

- *Le régime de mesure du rendement en vigueur est-il adéquat et permet-il de bien suivre l'atteinte des objectifs et des résultats prévus pour chaque programme de SGI?*

L'évaluation montre que les programmes de SGI n'ont pas de régime de mesure du rendement permettant d'effectuer un suivi des objectifs et des résultats, globalement ou par programme. Les résultats attendus ne sont pas énoncés en termes mesurables. Le suivi du rendement et la surveillance des programmes au niveau de l'AC et des régions comprend le suivi des dépenses relatives aux activités de programme et des résultats.

Le « modèle de gouvernance » offert en ligne concernant les projets financés dans le cadre des programmes de DPI et mis à jour par l'AC constitue un bon exemple de suivi de programme. Le suivi des projets est mené en fonction des dix éléments de la gouvernance. Toutefois, la formule ne permet pas une mesure adéquate du rendement, cependant, le modèle constitue tout de même un outil utile pour les comités régionaux, quand il s'agit de relever les cas de financement en double dans le cadre du DPI et d'autres programmes d'AINC.

Dans leurs rapports finals concernant les programmes FCT et SCB, les bénéficiaires sont tenus de préciser les résultats des activités financées, mais l'évaluation n'a pas permis de constater si les données sont examinées régulièrement. À l'égard des rapports de 2006-2007 et de 2007-2008, l'AC se contentait de s'assurer que les rapports ont bien été reçus et présentés à temps. Elle a examiné les rapports au titre des programmes FCT et SCB de 2005-2006 en fonction de la qualité et de l'exactitude et a constaté que les prévisions de dépenses pour les divers services consultatifs n'étaient pas dignes de foi. Par conséquent, le gabarit pour la présentation des rapports en 2007-2008 a été révisé, mais le secteur de programme responsable à l'AC a constaté que la mesure n'avait pas permis d'améliorer la qualité des données recueillies.

Le délai d'un an concernant les projets de DPI ne facilite pas la collecte de données sur les répercussions, même si celles-ci sont nécessaires lors de la présentation du rapport final. Les répercussions ne se font pas nécessairement sentir au cours de l'année visée par le financement, et on ne poursuit pas la tenue de livres dans cette optique. Habituellement, les rapports se limitent aux outils élaborés ou aux activités menées, bien que le modèle de rapport final demande expressément un énoncé des résultats, des indicateurs de réussite et des avantages ou des répercussions. Les responsables de l'Ontario ont signalé, par exemple, que le seul indicateur mentionné concernant l'efficacité porte sur la « réduction des situations de crise de nature administrative ».

La prestation d'un financement pluriannuel améliorerait les possibilités de rationalisation et de présentation de rapports sur les répercussions. La plupart des représentants régionaux ont indiqué que la qualité des résultats des projets et des rapports n'est pas évaluée régulièrement. L'Alberta fait figure d'exception, puisqu'on y procède à l'évaluation de la qualité des projets financés au titre du DPI. Les évaluateurs ont reçu copie d'un modèle utilisé. Outre les données de base du projet, le modèle comprenait

les catégories d'activités, les résultats, les réalisations attendues, la qualité du projet et la qualité des réalisations attendues.

On a constaté qu'il existe une structure de haut niveau de rapports sur la mesure du rendement applicable aux résultats stratégiques d'AINC. Comme nous l'avons mentionné à la section 3.0, les programmes de SGI font partie de l'activité de programme *La gouvernance et les institutions gouvernementales* du pilier « gouvernement » de l'AAP du Ministère. Ce résultat stratégique consiste à « appuyer les Premières nations dans la mise en œuvre de gouvernements solides, efficaces et durables, chacune à leur rythme, en finançant des projets et des institutions qui renforcent et soutiennent les capacités des collectivités ». Les indicateurs de rendement portent sur le nombre d'obligations fédérales mises en œuvre; d'élections générales tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens* et d'appels interjetés à la suite d'élections pendant un exercice financier; de règlements administratifs examinés et rejetés au cours d'un exercice financier; de codes électoraux examinés; et de projets favorisant le perfectionnement des compétences des Premières nations. La Direction générale de la gouvernance d'AINC offre un modèle de présentation de rapports en évolution constante qui permet un suivi trimestriel des progrès. Ce rapport trimestriel a été mis en œuvre en 2008-2009 et précise les résultats attendus pour le prochain trimestre, les résultats obtenus à ce jour dès le début de l'année fiscale, les responsabilités et l'état d'avancement ainsi que les risques, les défis et les stratégies visant à les réduire.

4.3.2 Communication de données

- *Les données sur le rendement sont-elles utilisées lors du processus décisionnel?*

L'évaluation a révélé que le DPI est le seul programme de SGI où la prise de décisions s'appuie sur des données sur le rendement. La plupart des régions ont déclaré que leurs comités examinent le rendement antérieur des demandeurs dans l'évaluation des propositions de projet. Les comités régionaux examinent également les demandes antérieures et les réalisations dans le contexte de la proposition à l'étude.

D'autres rapports soumis par les Premières nations à AINC servent à assurer le versement des fonds en vertu d'un accord de contribution, mais, selon un grand nombre de représentants, AINC ne les utilise pas pour prendre des décisions concernant les programmes. Des représentants se disent en faveur d'un nombre moins élevé de rapports et d'une collecte des données plus utiles.

- *Y a-t-il des lacunes dans la communication des données?*

Comme il a été mentionné plus haut, l'évaluation a révélé que les rapports sur les programmes de SGI ne portent que sur les activités et les extrants et que la principale lacune tient dans la définition des résultats et la présentation de rapports sur ceux-ci. La plupart des représentants d'AINC reconnaissent qu'il faudrait un système d'évaluation du rendement axé sur les résultats. Quelqu'un a dit qu'il s'agit « d'un problème systémique » à AINC.

Dans le cadre du programme FSB, les données sur l'existence des bandes font l'objet d'un suivi, mais pas la qualité de la gestion des programmes par les bureaux des bandes. Dans le cadre des programmes FCT et SCB, on assure le suivi du nombre d'ETP financés pour l'exécution des programmes et des services consultatifs et de l'exécution des programmes (en dollars). Dans le cadre du programme ASEB, on procède à des vérifications de la liste des employés et du respect des modalités du programme, tandis que, pour le programme DPI, le nombre, la valeur en dollars et la nature des projets financés fait l'objet d'une surveillance, de même que le nombre d'outils produits par les divers secteurs (p. ex., politiques de gestion financière, codes électoraux).

L'équipe d'évaluation a eu de la difficulté à obtenir des données relatives aux dépenses réelles pour chacun des programmes de SGI par région. La situation est sans doute attribuable aux difficultés

engendrées par le codage des dépenses de programme pour les bandes qui ont reçu une aide en vertu de MOF ou d'EFCPN – les systèmes de suivi financier ne permettent pas le fractionnement au niveau des programmes. Il a également été difficile d'assurer le suivi des dépenses du programme de DPI puisqu'on a utilisé deux autorisations de financement pendant la période d'évaluation.

4.4 Sommaire des succès et des répercussions

On a constaté que, dans la mesure où l'exécution des programmes de SGI respecte les directives particulières et où les Premières nations présentent des demandes d'aide financière et que l'aide est versée conformément aux exigences individuelles des programmes, les programmes de SGI atteignent leur objectif fondamental, soit fournir aux Premières nations un soutien pour l'établissement et le maintien de la gouvernance locale et des systèmes administratifs, et l'exécution de programmes et de services à l'intention de leurs citoyens.

Dans l'ensemble, le succès des programmes de SGI est favorisé par des facteurs comme un financement de base bénéfique, la souplesse et l'ouverture d'esprit à l'égard de la gouvernance moderne. L'efficacité des programmes de SGI est quelque peu compromise par des facteurs comme l'absence de données sur le rendement axé sur les résultats, des politiques et des formules de financement de programme désuètes, un financement insuffisant et une gestion « en vase clos » des programmes qui restreint la capacité des Premières nations à gouverner efficacement.

Chacun des cinq programmes de SGI est affecté par des chevauchements ou par des facteurs particuliers ayant un effet sur l'efficacité. Par exemple, le programme FSB est favorisé par des facteurs tels que la souplesse et la rationalisation de l'administration, mais le sous-financement et une formule de financement désuète le minent. Le programme FCT souffre de déséquilibres par rapport au programme FSB, déséquilibres attribuables au gel des fonds consacrés aux programmes de SGI et des rattrapages subséquents qui n'ont visé que ce dernier programme. Malgré tout un éventail de problèmes, les conseils tribaux offrent de précieux services à leurs bandes affiliées. Le programme ASEB a facilité le recrutement et le maintien en poste d'employés, mais seulement dans les cas où des salaires concurrentiels sont offerts. Le programme DPI a été favorisé par des facteurs tels que des lignes directrices exhaustives et souples, de vastes définitions de la notion de gouvernance et l'accès à des outils renforçant les capacités administratives et de gouvernance, mais voit son fonctionnement entravé par l'incapacité de verser les fonds rapidement.

L'évaluation a relevé un certain nombre de répercussions inattendues, tant positives que négatives, associées aux programmes de SGI (voir section 4.4.2)

4.4.1 Atteinte des objectifs

- *Les objectifs de chaque programme de SGI, ainsi que les objectifs globaux des programmes ont-ils été atteints? Quels sont les facteurs qui ont facilité ou entravé l'atteinte des objectifs du programme?*

L'évaluation montre que les programmes de SGI sont exécutés dans toutes les régions conformément à des directives énoncées clairement autrement dit, les Premières nations demandent une aide financière, et les régions accordent celle-ci, conformément aux exigences individuelles des programmes. Sous cet angle, le programme atteint son objectif global, consistant à fournir une assistance aux Premières nations pour l'établissement et le maintien d'une gouvernance locale et de systèmes administratifs et pour l'exécution de programmes et de services à l'intention de leurs citoyens.

Il est cependant plus difficile d'évaluer la mesure dans laquelle le programme a facilité l'établissement d'une gouvernance et de systèmes administratifs « efficaces ». L'on peut relever des indicateurs d'efficacité dans le nombre de Premières nations qui sont passées d'une EGF au niveau de financement

suivant ou dans la diminution du nombre de collectivités nécessitant une intervention. Il serait toutefois difficile d'attribuer précisément toute amélioration de cette nature aux programmes de SGI.

Il est difficile de déterminer si les programmes de SGI ont produit les résultats attendus en raison de l'absence de données sur le rendement axé sur les résultats. Comme il est indiqué à la section précédente, la surveillance du rendement consiste en le suivi des extrants des programmes (p. ex., surveillance des activités) et non pas des résultats (c.-à-d., changements dans les comportements). Les données recueillies à la faveur des entrevues et des groupes de consultation donnent des éléments qualitatifs sur la perception qu'ont les répondants des facteurs qui ont favorisé ou entravé le succès du programme.

Toutes les sources de données utilisées lors de l'évaluation indiquent que le programme de SGI semble avoir produit des résultats positifs à l'égard du maintien des structures gouvernementales et de l'accès aux outils de gouvernance. Parmi les facteurs ayant favorisé le succès du programme de SGI, mentionnons un financement de base bénéfique, la souplesse et l'ouverture d'esprit envers la gouvernance moderne. Les collectivités recevant une aide en vertu des MOF ou des EFCPN sont plus susceptibles d'atteindre les objectifs des programmes.

Les facteurs qui ont nui à l'atteinte des objectifs globaux des programmes de SGI sont associés aux politiques désuètes qui n'abordent pas les besoins réels de soutien en matière de gouvernance des Premières nations, le financement insuffisant et la gestion « en vase clos » des programmes qui restreint la capacité des Premières nations à gouverner efficacement. Les représentants d'AINC ont fait remarquer que des collectivités auront toujours de la difficulté à s'auto-suffire. L'éloignement, l'absence de masse critique, les problèmes sociaux et la pauvreté endémiques sont tous des facteurs compromettant l'atteinte des objectifs du programme de SGI. De plus, le changement fréquent de chef et de conseil est particulièrement nuisible à la capacité d'administration et de gouvernance des petites collectivités, particulièrement s'il est associé à un changement d'administration de la bande. Ce phénomène a été remarqué dans un certain nombre de petites collectivités éloignées n'offrant que des possibilités d'emploi limitées en dehors de l'administration de la bande.

La section qui suit résume les succès du programme et les facteurs reconnus comme ayant facilité ou entravé l'atteinte des objectifs de chacun des programmes de SGI.

FSB : Fournir une base de financement stable pour les gouvernements des Premières nations afin de faciliter la gouvernance des collectivités et la prestation efficiente des services.

Le programme FSB est le volet le plus important des programmes de SGI, et l'atteinte des objectifs globaux dépend de l'atteinte des objectifs du FSB. Toute l'analyse qui précède du succès des programmes de SGI s'applique au programme FSB tout particulièrement.

À titre de programme de subventions, le FSB se démarque par ses exigences administratives souples et simplifiées qui sont jugées favorables à la gouvernance moderne et la prise de décisions locale. Le programme a établi une base pour l'administration des bandes, mais son financement n'a pas évolué au même rythme que les réalités de la gouvernance et de l'administration modernes. Les répondants d'AINC et des Premières nations ont remarqué qu'un sous-financement du programme FSB force les Premières nations à recourir aux autres sources de financement pour combler le manque à gagner. Les répondants des Premières nations croient que la formule de financement devrait être simplifiée pour être mieux comprise. Ils sont vivement favorables à la révision de celle-ci pour qu'elle reflète de manière plus réaliste les coûts administratifs des bandes. Les répondants d'AINC et des Premières nations ont fait remarquer que la formule ne reflète pas les besoins financiers propres à un bureau moderne, où le papier n'est plus roi et maître comme dans les années 1980. Il faut des investissements beaucoup plus importants dans des domaines comme la technologie de l'information et les ressources humaines. De même,

l'administration de la bande est complexifiée par les frais juridiques et les dépenses associées aux exigences en matière de vérification prévues dans toutes les ententes de financement afin d'améliorer la reddition de comptes à l'égard des fonds reçus.⁶

L'évaluation a révélé que ces critiques, en soi, reflètent les progrès que les collectivités réalisent dans le renforcement de leur capacité d'administration et de gouvernance. Les administrations des bandes doivent relever le défi que pose le faible niveau de financement disponible tout en accédant aux outils de gestion moderne et en les utilisant. Les études de cas ont fourni des preuves empiriques à l'effet que les collectivités élaborent des politiques sur les ressources humaines et le logement, adoptent un logiciel comptable ou mettent à jour leurs systèmes financiers tout en fournissant un large éventail de programmes fédéraux.

FCT : Assurer le financement de base des conseils tribaux créés et investis d'un mandat par les Premières nations pour la prestation groupée des programmes et des services aux bandes membres.

Selon les représentants d'AINC, les conseils tribaux dépassent largement le niveau de la gouvernance locale, compte tenu de l'importance de leur regroupement. Presque 80 pour cent des Premières nations, soit 70 pour cent de la population vivant en réserve, sont affiliées aux conseils tribaux. Ces statistiques n'ont pas changé de manière significative au cours des cinq dernières années, et il est peu probable qu'un niveau plus élevé de regroupement survienne.

À l'origine, les programmes FCT et FSB étaient des programmes complémentaires, et un lien existe entre le financement de base de la bande et celui du conseil tribal selon l'organisation assurant la prestation des programmes et des services transférés. Le programme FCT est le seul programme de financement de base à l'intention des conseils tribaux et représente moins d'un dixième de leur budget global. La plus grande partie des fonds des conseils tribaux provient du transfert de la responsabilité d'exécution des programmes par les bandes. Lorsqu'une bande transfère la responsabilité d'un secteur de prestation de programmes à un conseil tribal, l'aide financière qu'elle reçoit dans le cadre du programme FSB est réduit en proportion de la taille du programme et le financement du conseil tribal dans le cadre du programme FSB est augmenté.

Les fonds du programme ont été plafonnés en 1997-1998, et les facteurs de financement n'ont pas été ajustés depuis ce temps. Contrairement au programme FSB, aucune aide supplémentaire n'a été accordée pour contrer l'inflation. La situation a causé un déséquilibre entre les deux programmes, puisque les conseils tribaux reçoivent un financement de base pour les programmes qui est inférieur à celui des bandes qui ont choisi de conserver la responsabilité de la prestation des programmes. Ce phénomène va à l'encontre de la politique d'AINC de ne pas utiliser de moyens incitatifs ou dissuasifs à l'égard du regroupement et décourage des bandes de se prévaloir des économies d'échelle associées à celui-ci. Comme c'est le cas pour le programme FSB, le programme FCT a versé un financement de base aux administrations des conseils tribaux, dont plusieurs font face à des problèmes de financement. Les représentants des conseils tribaux et les administrateurs des bandes ont déclaré subir les mêmes pressions découlant des réalités modernes de la gouvernance et de l'administration. Ils ont fait remarquer que la formule de financement actuelle ne tient pas suffisamment compte des coûts élevés liés aux RH, à la TI, à la comptabilité et aux services juridiques. Comme il a été mentionné précédemment, les participants du groupe de consultation des conseils tribaux croient que des pressions encore plus grandes s'exerceront sur les administrations des conseils tribaux et des bandes pour « acheter ou créer » une capacité professionnelle pour aborder les retombés des récents changements dans les dispositions législatives sur les droits de la personne et de la décision McIvor.

⁶ L'efficacité de la formule de financement fait l'objet d'une analyse à la section 4.5.2 ci-après.

L'évaluation a révélé que des services consultatifs sont fournis, mais qu'il ne s'agit pas nécessairement des cinq services précisés dans la politique. Les collectivités ont besoin de conseils dans d'autres domaines tels que les RH, la TI, les services juridiques et la comptabilité. On rapporte que la gestion financière est un domaine dans lequel les collectivités pourraient refuser de transmettre des renseignements à leur conseil tribal et préféreraient obtenir des conseils de sources indépendantes.

La qualité des conseils s'est avérée difficile à évaluer. Une analyse des politiques menée par AINC a montré que, puisque les conseils tribaux participent à un grand nombre de programmes d'AINC et à d'autres programmes du gouvernement fédéral pouvant viser des objectifs similaires, il serait complexe pour les conseils tribaux de produire des rapports distincts concernant le programme FCT. Par conséquent, il est difficile de ne mesurer que les répercussions de ce programme sur la qualité des services consultatifs fournis aux bandes.

Comme il a été mentionné précédemment, les rapports annuels comprennent une auto-vérification du rendement et des résultats, toutefois, rien n'indique que ces renseignements sont surveillés ou évalués. L'évaluation de la capacité du conseil tribal par les répondants varie, mais la majorité d'entre eux estiment que les conseils tribaux fournissent des services consultatifs utiles. Par exemple, un certain nombre d'administrateurs de bande ont remarqué qu'ils attendaient des conseils tribaux qu'ils offrent des services techniques comme les inspections de maisons, les conseils sur les propositions de projets d'aqueduc et les autres projets nécessitant une expertise en matière d'ingénierie. Les collectivités font souvent appel à leurs conseils tribaux pour obtenir des avis sur la préparation des demandes de financement concernant les projets de planification communautaire ou la mise à jour des politiques de logement. Les répondants qui ont exprimé des vues divergentes provenaient de bandes plus importantes, qui estimaient que leurs conseils tribaux mettent l'accent sur les besoins de plus petites collectivités membres ayant des niveaux de capacité moins élevés. Pour certains, l'éloignement peut accroître la difficulté du conseil tribal à fournir des services adéquats en temps opportun, par exemple, un répondant a déclaré que sa collectivité était située à 450 km du bureau du conseil tribal. Les représentants des conseils tribaux ont déclaré qu'ils se rendaient moins souvent dans les collectivités éloignées et nordiques à cause des frais élevés de déplacement. Le représentant d'un conseil tribal a remarqué qu'il est difficile d'attirer des candidats aux postes d'agents financiers dans les collectivités nordiques. Ces collectivités dépendent souvent de leur conseil tribal pour former le personnel du bureau de la bande, mais le conseil tribal ne peut se permettre de défrayer les coûts du voyage.

Malgré les plaintes relatives au financement insuffisant, les représentants des conseils tribaux ont nommé plusieurs services qu'ils sont en mesure d'offrir à leurs collectivités membres. Selon les représentants des conseils tribaux, il revient aux collectivités de déterminer les priorités en matière de services consultatifs. Les études de cas de la région de la C.-B. donnent un aperçu des relations entre les conseils tribaux et leurs bandes membres. Selon les représentants, le rôle du conseil tribal est de faciliter le renforcement de la capacité et de l'expertise au sein des collectivités, notamment de la capacité de diriger. Les représentants des conseils tribaux affirment qu'il est impossible d'entreprendre des projets à grande échelle sans s'appuyer sur des collectivités bien gérées. Un conseil tribal estime que la prestation de conseils en matière de gouvernance et de gestion aux conseils de bande constitue sa plus grande contribution, mais que sans un contexte de respect mutuel, d'harmonie et de bonne volonté, il lui serait impossible de rendre ces services. Selon les rapports annuels de ce conseil tribal, les principaux services consultatifs fournis aux membres concernent la planification gouvernementale et communautaire des bandes. Le conseil tribal ne fournit pas concrètement de services consultatifs en matière de gestion financière, de développement économique ou de conseils techniques. Il facilite plutôt les réunions de son réseau de gestionnaires de bande en fournissant un cadre où ceux-ci peuvent se rassembler pour trouver des solutions et s'offrir un soutien mutuel. On rapporte que le réseau a beaucoup de succès au niveau du

traitement des besoins communs relatifs aux projets, des échanges d'information et de la communication de pratiques exemplaires.

Les études de cas concernant les collectivités et les conseils tribaux du Québec ont également révélé l'existence d'une relation positive entre celles-ci. Les répondants ont souligné que cette relation leur apportait certains avantages, notamment des économies d'échelle régionales, de l'aide pour accéder aux ressources concernant des projets importants en matière de RH et de TI et l'établissement d'un sens de solidarité entre les cinq collectivités innues.

On considère que les conseils tribaux jouent un rôle primordial dans le traitement des besoins communs relatifs aux projets de leurs collectivités membres et l'obtention de financement en leur nom. Un grand nombre de conseils tribaux sont en mesure de tirer des revenus de sources autres que les programmes de SGI. En tant qu'institutions constituées, les conseils tribaux peuvent mener des activités commerciales et conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, ce qui leur donne accès à d'autres sources de financement. Par exemple, un conseil tribal du Québec a rapporté qu'il pouvait obtenir un financement pluriannuel du gouvernement provincial grâce à son projet d'un an dans le cadre du programme DPI. De même, les conseils tribaux reçoivent un financement d'autres ministères fédéraux comme Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le ministère du Patrimoine canadien et le ministère de la Justice. Avec l'aide financière de RHDCC, un conseil tribal de la C.-B. a été en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de procédures communes en matière de gestion du personnel pour normaliser les heures de bureau, calculer les crédits de congé annuel et instaurer des procédures de recrutement à l'intention du conseil tribal et des bandes membres. Les fonds reçus ont également permis de mettre au point un système et un tableau de classification et de rémunération axés sur le mérite en se fondant sur des données relatives au marché de l'emploi local, sur des emplois similaires dans d'autres Premières nations et sur les taux syndicaux et non syndicaux. Ce conseil tribal a également cité comme autre exemple son projet pilote d'évaluation de la gouvernance pour le Centre national de la gouvernance des Premières nations.

La capacité administrative des conseils tribaux n'est pas constante et pose parfois un défi. Les répondants de l'Ontario ont fait remarquer que la capacité de gouvernance des conseils tribaux a augmenté, mais que les progrès se manifestent de façon irrégulière et que des problèmes persistent. Les représentants ont remarqué que chaque conseil tribal étant différent, il est extrêmement difficile d'établir ce qu'est le succès.

SCB : Fournir un financement aux bandes non affiliées les plus populeuses pour la prestation de services consultatifs à l'intention du chef et du conseil afin d'aider à maintenir des régimes de gouvernance efficaces.

Dans l'ensemble, les éléments recueillis dans l'évaluation ne permettent pas de déterminer si le programme SCB avait atteint son objectif de faciliter la bonne gouvernance des collectivités. Les représentants de deux collectivités indépendantes servant plusieurs réserves membres ont souligné que leur situation ressemble beaucoup à celle des conseils tribaux. Ils ont précisé qu'en matière de services consultatifs, les besoins de leurs membres étaient diversifiés.

Comme les fonds versés par le programme SCB sont limités, il est peu probable qu'ils suffisent à couvrir les coûts des services consultatifs. Il se pourrait que, comme pour le programme SCB, qui sert à combler les lacunes du programme FSB, ce dernier doive être utilisé pour les services consultatifs. Dans le cas des petites bandes indépendantes, il est clair que les services consultatifs doivent être financés par d'autres moyens que les revenus généraux de soutien de la bande.

ASEB : Aider les employeurs des Premières nations, des Inuits ou Innus admissibles à être concurrentiels lorsqu'ils désirent attirer et conserver les employés qualifiés dont ils ont besoin pour assurer l'administration de certains programmes et services, notamment ceux que le gouvernement fédéral leur a transférés au cours des dernières années.

Le programme ASEB est considéré comme une réussite incontestable au Québec, tandis que dans d'autres régions, on estime qu'il a contribué à fournir des régimes de retraite, mais qu'il n'a pas atteint son objectif ultime, qui est la création d'une fonction publique des Premières nations. Selon les conclusions de l'évaluation, les régimes de retraite financés par le programme ASEB sont nécessaires afin d'attirer et de retenir le personnel, mais ils sont insuffisants si des salaires concurrentiels ne sont pas offerts également. De même, l'emplacement, l'éloignement ou les questions sociales sur la réserve sont des facteurs qui influent sur la capacité d'une collectivité à retenir les employés compétents.

Selon les représentants du BSIF et du RBA, les grands régimes de retraite soutenus par l'ASEB ont tendance à être bien gérés, qu'ils soient situés au Québec (où l'on trouve des grands régimes) ou à l'extérieur. Les grands régimes de retraite sont davantage susceptibles d'être associés à une gestion plus évoluée.

Les administrations des Premières nations ont du mal à répondre aux critères d'admissibilité. Dans une collectivité, les membres du personnel ont certaines attentes en matière de régimes de retraite, quel que soit le poste qu'ils occupent au bureau de la bande. Les Premières nations ne peuvent embaucher d'employés contractuels pour combler leurs besoins en effectif comme le font les grandes institutions comme le gouvernement fédéral. Dans un bureau de bande, les employés exercent parfois des tâches diversifiées, et ces nombreuses fonctions ne sont pas toutes admissibles à une aide dans le cadre du programme ASEB.

DPI : Renforcer la capacité des collectivités des Premières nations et des Inuits à exercer les fonctions essentielles de la gouvernance par le financement de projets liés à la gouvernance aux niveaux de la collectivité et des institutions.

Le programme DPI a permis le financement de plusieurs projets visant à renforcer la capacité de gouvernance et est considéré comme un exemple de réussite par les représentants d'AINC de l'AC et de la plupart des régions. Les lignes directrices sont d'application large quand il s'agit de relever les lacunes en matière de capacité, et la définition de gouvernance offre de la souplesse. On estime que le programme DPI a permis un accès aux outils d'amélioration de la capacité administrative et de gouvernance et de promouvoir des pratiques exemplaires. Selon de nombreux représentants, le programme DPI a favorisé l'établissement de la capacité, tandis que les autres programmes de SGI n'ont que maintenu les niveaux de capacité actuels. On estime que le principal facteur ayant nui à l'atteinte des objectifs du programme DPI est l'impossibilité de transférer les fonds rapidement.

En 2008-2009, les comités régionaux ont financé 369 projets d'une valeur moyenne de 33 242 dollars. À la fin d'août 2008, à l'affectation initiale destinée aux régions sont venus s'ajouter 3,4 millions de dollars provenant du budget national selon la méthode de répartition connue sous le nom de « formule de Buffalo Point ». Le Nunavut a refusé le financement supplémentaire, et le Québec a refusé la moitié de ce qui lui avait été offert.

Le tableau 12 fait état des dépenses du programme DPI par région en 2008-2009, après le financement supplémentaire attribué par l'AC.

Tableau 12 : Dépenses¹ du programme DPI par région pour 2008-2009

Régions	Nombre de projets	2008-2009	Valeur moyenne des projets
Atlantique	39	1 081 881 \$	27 740 \$
Québec	30	971 403 \$	32 380 \$
Ontario	41	2 103 246 \$	51 299 \$
Manitoba	41	2 090 995 \$	51 000 \$
Saskatchewan	50	1 488 662 \$	29 773 \$
Alberta	33	1 348 118 \$	40 852 \$
C.-B.	62	1 796 462 \$	28 975 \$
Yukon	25	464 196 \$	18 568 \$
T.N.-O.	47	771 166 \$	16 408 \$
Nunavut	1	150 000 \$	150 000 \$
National		1 230 649 ² \$	
Total	369	13 496 778 \$	33 242 \$

¹ Ventilations régionales : 25 pour cent répartis également; 75 pour cent répartis au moyen d'une formule (tenant compte de la population vivant en réserve et à l'extérieur); + répartition à la population inuite.

² Répartition des fonds disponibles du programme DPI : 34 pour cent à l'AC et 66 pour cent aux régions. Le budget national s'élevait à l'origine à 4 635 652 \$ avant les affectations supplémentaires aux régions.

[Source : AINC, Direction générale de la gouvernance, Direction du développement professionnel et institutionnel.]

Dans la plupart des régions, la demande surpasse les fonds du programme de DPI disponibles. Par exemple, les fonctionnaires de la Saskatchewan ont rapporté avoir reçu des propositions représentant six millions de dollars, tandis que l'affectation budgétaire initiale s'élevait à 1,2 million de dollars. L'Ontario a également remarqué que le budget ne suffisait pas à financer toutes les propositions valables. Les employés de l'Ontario ont ajouté que le personnel n'était pas assez nombreux pour assurer le soutien sur place pour tous les projets financés.

Comme il a été mentionné plus haut, bien que le programme DPI soit un programme national, ses structures d'exécution sont adaptées aux priorités de chaque région. Certaines régions gardent le processus de propositions ouvert, tandis que d'autres mettent de côté les propositions intéressantes au cas où des fonds se libéreraient plus tard au cours de l'exercice (comme ce fut le cas chaque année depuis 2006-2007). Le Québec est la seule région qui ait des réserves à l'égard du programme, allant jusqu'à préciser que le montant accordé n'était pas assez élevé pour justifier le fardeau administratif engendré par le programme et que celui-ci ne permettait pas la conduite de projets susceptibles de faire avancer la capacité de gouvernance. Le Québec favorise souvent les propositions pilotées par les conseils tribaux au nom de leurs bandes membres et qui supposent une mise en commun des ressources. Malgré cette objection, d'autres régions comme l'Ontario et le Manitoba ont financé des projets assez vastes, en moyenne. Cette diversité régionale en matière de prestation des programmes donne l'occasion d'échanger des renseignements entre les régions, ce qui pourrait faciliter l'apprentissage mutuel et la compréhension du contexte de prestation de programmes d'autres régions.

Bien que le programme DPI ait une image positive en ce qui a trait au financement de projets axés sur l'établissement de la capacité de gouvernance, il reste beaucoup à faire pour rendre les résultats mesurables. Les études de cas ont montré qu'il est possible de mesurer les réussites, à tout le moins au moyen d'exemples. Les bandes qui ont utilisé les fonds reçus du programme DPI pour l'élaboration de codes électoraux fondés sur la coutume et une plus grande sensibilisation de la collectivité ont rapporté que leurs collectivités ont voté de manière quasi unanime en faveur de l'adoption des codes pour les élections suivantes. Ces codes prévoient des mandats de quatre ans avec renouvellement en alternance tous les deux ans. Ces mesures contribueront à réduire le taux de roulement au poste de chef et au conseil, roulement qui engendre une capacité réduite de gouvernance et de gestion administrative.

4.4.2 Répercussions inattendues

- *Y a-t-il eu des répercussions inattendues (positives ou négatives)?*

Selon une analyse interne des inducteurs de coût, le gel du financement imposé aux programmes de SGI en 1997-1998 a eu des effets autres que financiers sur ces programmes. Au cours du gel, l'AC a demandé aux régions de ne recueillir que des données limitées sur les programmes. Cette directive, associée au roulement du personnel au Ministère et chez les Premières nations, a entraîné une perte du savoir organisationnel et apporté des difficultés au Ministère lorsqu'il a tenté de chiffrer les contraintes de financement.

L'évaluation a relevé un certain nombre de répercussions négatives associées au financement du programme ASEB. Le dernier gel des fonds imposé par AINC en matière de soutien des programmes a contraint les employeurs des Premières nations à fournir une contribution complémentaire à partir d'autres sources. Les bandes qui n'ont pas accès à des revenus de source propre (RSP) sont contraintes de transférer des fonds du budget du programme FSB ou d'un programme à l'intention des salariés afin de respecter leurs obligations d'employeur.

Les représentants d'AINC au Québec croient que la situation a des répercussions plus importantes sur les collectivités et les conseils tribaux de cette région, parce que les programmes à prestation déterminée y sont plus coûteux (26 à 29 pour cent des salaires) que dans le reste du Canada (18 à 20 pour cent des salaires). De même, les répondants des bandes et du RBA ont remarqué que le gel des fonds d'AINC destinés au programme ASEB va à l'encontre de l'obligation du gouvernement fédéral de contribuer au régime de retraite à prestations déterminées en vertu de la politique et expose le Ministère à des problèmes juridiques.

Un des effets inattendus a déjà été cerné lors de l'évaluation précédente du programme ASEB et concerne la responsabilité d'AINC et les exigences administratives relatives à la liste des employés admissibles. Bien qu'AINC ne soit plus un employeur direct dans le secteur des programmes confiés aux Premières nations, on craint qu'il soit partiellement responsable à l'égard des employés des bandes si leurs employeurs ne versaient pas les retenues salariales en temps opportun. Cependant, les représentants d'AINC croient que la communication étroite qui existe entre les agents de programme d'AINC et du BSIF permet d'atténuer ce risque, puisque ceux-ci s'efforcent de découvrir de meilleurs moyens d'appliquer les lois régissant le Régime de pensions du Canada et de réduire les obligations relatives aux rapports.

Les représentants des Premières nations ont relevé des effets négatifs inattendus qu'ils associent à leur participation au programme ASEB. L'augmentation de leurs coûts annuels d'assurance serait liée au programme. De même, des répondants des Premières nations croient que le programme ASEB suscite des attentes qui ne seront pas satisfaites, notamment que tous les employés recevront des pensions et des avantages sociaux, ce qui n'est pas le cas.

Sur une note plus positive, la participation aux régimes de retraite financés dans le cadre du programme ASEB représente souvent la seule économie concrète que les employés font en vue de leur retraite. Cette mesure suscite la fierté des employés, puisqu'ils sont désormais en mesure de gérer leur propre avenir et leur retraite plutôt que de dépendre de l'aide sociale lorsque le moment sera venu.

Un effet négatif du programme DPI est qu'il peut avoir créé des attentes en matière d'aide financière. Les besoins financiers découlant du nombre et de la valeur des propositions de projet que les régions reçoivent dépassent de beaucoup le financement disponible.

Le programme aura tout de même eu des effets positifs bien qu'inattendus, puisqu'il a permis de regrouper les pratiques exemplaires associées aux outils élaborés expressément grâce aux fonds octroyés dans le cadre de ce programme. Bien que chaque outil appartienne en définitive au bénéficiaire du projet, à partir de l'année fiscale 2008-2009, AINC se réserve le droit d'afficher les meilleurs en ligne dans l'espoir qu'ils seront adoptés par d'autres groupes des Premières nations.

Le programme DPI a eu une autre répercussion positive inattendue, soit les collectivités ont découvert qu'elles pouvaient apprendre l'une de l'autre. Les Premières nations ont formé un réseau de développement de la gouvernance dans la région de l'Ontario (parrainé par une collectivité et comportant un comité de direction auquel siègent six Premières nations provenant de toute la province) réunissant des conférenciers et permettant la communication de pratiques exemplaires.

4.5 Sommaire des résultats sur la rentabilité et les solutions de rechange

L'évaluation a montré qu'il existe un solide appui en faveur de la fusion du programme SCB avec le programme FSB. Les fonds accordés au programme SCB ne suffisent pas en soi à couvrir les coûts des services consultatifs nécessaires et, par conséquent, ils sont souvent ajoutés aux fonds consacrés à l'administration générale au niveau communautaire. Il n'existe donc guère de raisons justifiant le maintien de ces programmes distincts.

À l'extérieur du Québec, l'évaluation a révélé que la notion de financement intégré du programme ASEB et des programmes à l'intention des salariés est généralement bien acceptée. Cette approche est perçue comme bénéfique, puisqu'elle permet de rationaliser les coûts dans ce secteur d'activité, de réduire les exigences en matière de rapports et de donner une plus grande marge de manœuvre aux administrations des Premières nations.

Un grand nombre des secteurs susceptibles d'amélioration mentionnés par les participants à l'évaluation figuraient également dans les résultats et les recommandations du groupe d'experts sur les programmes de subventions et de contributions, qui préconisait la définition des objectifs en termes mesurables, la rationalisation des processus de reddition de comptes et un plus grand recours aux ententes de financement pluriannuelles et de base.

4.5.1 Rentabilité

- *Quels sont les résultats obtenus par rapport aux coûts pour chaque programme et pour les programmes de SGI?*
- *La méthode d'affectation des ressources actuelle est-elle appropriée et efficace? Des mécanismes d'affectation plus efficaces pourraient-ils être proposés?*

L'évaluation a permis de constater que les programmes de SGI sont rentables de deux points de vue. Premièrement à l'exception de l'augmentation de 20 pour cent accordée dans le cas du programme FSB pour un « rattrapage » suite au gel imposé sur cinq ans, le financement du programme FSB est demeuré inchangé en théorie, mais a diminué dans les faits. Malgré tout, les bandes et les conseils tribaux ont exercé une gouvernance et des responsabilités administratives accrues, comme le montre la liste des besoins de financement concernant les vérifications, les ressources juridiques, la TI et les RH. Les représentants d'AINC estiment que, compte tenu des nombreuses activités menées avec une aide financière moindre, il faut y voir une certaine rentabilité. Les représentants ont remarqué que, dans tous les secteurs, l'aide est déjà utilisée au maximum et qu'il est peu probable qu'AINC soit capable d'accomplir ce que les Premières nations ont réalisé avec les fonds actuels. Par ailleurs, le sous-financement chronique pourrait compromettre l'atteinte des objectifs stratégiques généraux.

Deuxièmement, la rentabilité s'étend également aux municipalités. Les collectivités des Premières nations doivent fournir à leurs populations des services semblables à ceux offerts par des municipalités de taille similaire. Les répondants ont rapporté que la plupart de leurs employés devaient offrir des services dans plusieurs domaines, tandis que les municipalités ont des services distincts pour ces mêmes fonctions. Le fait que ces collectivités soient en mesure d'offrir des services complexes comme les travaux publics, l'entretien des routes, la sécurité-incendie et l'administration des bandes, au moyen d'une base de financement beaucoup moins élevée, est le signe que les programmes sont rentables.

La gestion « en vase clos » des programmes par AINC limite les possibilités de gestion efficace par les Premières nations et pourrait saper la rentabilité globale. Des représentants proposent l'adoption d'une approche plus intégrée des besoins de la collectivité. Il est nécessaire de simplifier les programmes et de reconnaître que chacun d'eux a une influence sur le succès des autres. À cette fin, les représentants estiment que les programmes de SGI seraient plus efficaces et atteindraient davantage leurs objectifs s'ils étaient mieux intégrés et si leur prestation s'appuyait sur un financement global, le programme DPI servant à suivre les progrès. Toutefois, cela pourrait ne pas être possible dans les régions qui comptent surtout des bandes qui ne sont pas admissibles aux ententes de financement de base.

Tous les champs d'enquête indiquent que la simplification et la modernisation de la formule du programme est le bon moyen pour améliorer l'efficacité des programmes de SGI. Les évaluateurs ont entendu à maintes reprises que les méthodes d'affectation courantes ne reflètent pas les coûts de base des activités. Le manque de clarté concernant l'établissement du niveau de financement a créé des attentes chez les Premières nations, qui pensent que le programme FSB devrait absorber entièrement les frais administratifs. En améliorant les mécanismes de financement des programmes de SGI et en précisant ce à quoi on peut s'attendre en matière de financement de soutien, AINC et les bénéficiaires du financement auront une vision commune des objectifs du programme.

Une analyse ministérielle des rapports annuels de 2005-2006 a révélé que les conseils tribaux gèrent 478 millions de dollars en contributions du gouvernement fédéral, dont la plus grande partie (371 millions de dollars) provient des programmes d'AINC. Le programme FCT, à titre d'instrument de regroupement, fournit moins de dix pour cent de ce montant pour appuyer le financement de base, environ la moitié du financement du programme FCT est consacré au financement des services consultatifs. Comme il a été mentionné précédemment, les conseils tribaux mènent des activités commerciales et ont accès au financement des provinces et des territoires. Selon l'analyse des rapports annuels, les conseils tribaux consacrent aux services consultatifs 45 pour cent de plus que le montant qui leur est fourni dans le cadre du programme FCT.

Les représentants de la plupart des régions estiment que le programme DPI est rentable. Les retombées des projets ciblés sont considérables pour les collectivités, si on considère le faible montant de financement en cause. Toutefois, il est possible que l'incapacité de mobiliser les fonds du programme DPI rapidement ait quelque peu restreint la rentabilité du programme. Un grand nombre de collectivités ont entrepris d'obtenir des fonds du programme DPI par d'autres sources de même qu'en collaborant avec d'autres bandes ou conseils tribaux, ce qui leur a permis d'améliorer la rentabilité des projets.

L'évaluation n'a pas permis de conclure à la nécessité de mieux cibler le financement du programme DPI. Les représentants de régions estiment que le programme serait plus efficace s'il ciblait des collectivités ayant une plus faible capacité de gouvernance afin de contrebalancer les propositions de qualité émanant de bandes dont la capacité est plus grande. L'évaluation a indiqué qu'il est nécessaire de développer la capacité à plusieurs niveaux et que les comités régionaux tiennent compte de divers facteurs lors de l'évaluation des propositions de projet. Il est plus important de maintenir la souplesse du programme DPI afin d'appuyer les objectifs de gouvernance de l'ensemble des programmes de SGI. Bien que le

financement soit restreint, les régions ont été individuellement en mesure d'adapter le programme DPI aux priorités régionales.

4.5.2 Solutions de rechange

- *La conception de ces programmes constitue-t-elle l'approche la plus efficace pour atteindre les objectifs visés? Existe-t-il des moyens plus efficaces?*
- *Existe-t-il d'autres possibilités que l'atteinte des objectifs du programme de SGI individuellement et globalement?*
- *Avant d'accorder un soutien financier, devrait-on imposer la condition de recueillir d'autres fonds auprès d'autres sources destinées aux Premières nations?*

Selon les conclusions de l'évaluation, les formules de financement des programmes FSB et FCT sont trop complexes et ne permettent pas aux bénéficiaires de comprendre le mode d'affectation de l'aide financière. Au moment où elles ont été élaborées, les formules étaient considérées comme modernes et inspirées par un raisonnement solide, elles ont été conçues pour évaluer les besoins sans réduire la souplesse en matière de dépenses. Une partie de ce raisonnement a perdu sa valeur durant les cinq années du gel entre 1997-1998 et 2000-2001, tandis que lors de l'injection de fonds de 20 pour cent pour contrer l'inflation entre 2001 et 2004. Malgré le gel du financement, les facteurs des formules n'avaient pas été mis à jour. Durant cette période, les augmentations du financement du programme FSB ont été versées selon le pourcentage d'augmentation établi sans que les facteurs de coût utilisés dans la formule de calcul soient réévalués pour s'assurer qu'ils étaient toujours pertinents ou exacts.

L'évaluation n'a pas relevé de solution facile à la question du financement. Comme un fonctionnaire l'a fait remarquer, une « autorisation » de financement n'est pas une « obligation » de financement. La politique stipule clairement que l'objectif du programme de FSB est « d'aider les conseils de bande à faire les frais de leurs gouvernements locaux, notamment à administrer les services financés par le Ministère ». L'actualisation de la formule, de sorte qu'elle reflète davantage les facteurs de coûts modernes, ne permettra pas à elle seule de régler la question de l'éventuel sous-financement du programme. Toutefois, elle contribuera à ajouter clarté et transparence à la question du financement. Elle permettra également aux décideurs de mieux évaluer les besoins de financement du programme par rapport aux autres programmes financés par AINC. En bout de ligne, si le niveau du financement reste le même, l'actualisation des facteurs aura pour simple effet de créer des « gagnants » et des « perdants » parmi les bénéficiaires.

AINC a déjà commencé à intégrer le financement du programme ASEB à ses programmes à l'intention des salariés, conformément au modèle de Santé Canada. L'évaluation a révélé que peu de gens sont en faveur du maintien du programme ASEB en tant que programme distinct à l'extérieur du Québec. La plupart des régions ont compris les avantages immédiats à ce que tous les coûts, y compris les pensions et les prestations, soient attribués à des activités de programme particulières. Parmi les avantages reconnus, signalons la réduction de l'obligation de produire des rapports sur le programme ASEB, et une marge de manœuvre accrue pour les administrations des Premières nations. Un grand nombre de représentants considèrent le programme ASEB comme étant inutilement microgéré.

Le processus de conversion du programme pourra prendre un certain temps, puisque des secteurs d'activités d'AINC doivent préparer un mémoire au Cabinet afin d'intégrer ce changement à leur base de financement. Des dispositions pourront être nécessaires concernant le financement « acquis » du régime de retraite à prestations déterminées géré par le RBA au Québec. La présente évaluation a relevé les mêmes éléments que ceux relevés lors de la dernière évaluation et de la vérification du programme ASEB, soulignant l'efficacité de l'approche adoptée par le Québec en matière d'administration du programme. On peut s'attendre à ce que deux autres régimes de retraite à prestations déterminées « exclus » dans la politique originale comprennent un transfert direct au programme d'éducation.

L'évaluation a révélé qu'il existe un solide appui en faveur de la fusion du programme SCB avec le programme FSB. Cela confirme la recommandation découlant de l'évaluation précédente à ce propos. De plus, puisque le financement du programme SCB ne suffit pas à lui seul à défrayer tous les services consultatifs requis, il est souvent ajouté aux fonds consacrés à l'administration générale au niveau communautaire. Il serait peu productif pour AINC de maintenir des programmes distincts pour ce financement. Cependant, malgré la manière dont les fonds du programme SCB sont gérés, les répondants des grandes Premières nations ont précisé que cette aide est nécessaire, à cause du nombre plus important de demandes de services présentées à leurs administrations. Toutefois, les fonctionnaires régionaux ont souligné les besoins en matière de services consultatifs des petites collectivités non affiliées. Les bureaux régionaux n'ont pas la capacité de fournir ces services. Les petites collectivités peuvent avoir de très bonnes raisons (p. ex., culturelles, politiques, géographiques) pour rester indépendantes, mais doivent absorber le coût des services consultatifs au moyen de leurs comptes de SCB ou de leurs comptes d'autres programmes.

Un grand nombre de répondants d'AINC, en grande partie des fonctionnaires régionaux, estiment qu'AINC devrait être très prudent s'il pense tenir compte des autres sources de revenus offertes aux Premières nations dans le cadre de ses critères de financement. Les fonctionnaires régionaux ne sont pas en faveur de conditions qui pénaliseraient des bandes parce qu'elles sont devenues autosuffisantes. De toute façon, ils estiment qu'il est injuste de financer des Premières nations qui réussissent bien grâce à leurs RSP de la même manière que les bandes qui ne parviendront probablement jamais à l'autosuffisance. En C.-B., par exemple, les représentants estiment qu'environ les deux tiers des Premières nations ne seront jamais viables sur le plan de la gouvernance et de la capacité. Les représentants des Premières nations et des conseils tribaux ont observé que le système actuel ne récompense pas la bonne gestion financière et qu'une condition ne ferait que pénaliser les organisations de leur réussite. À cette fin, l'évaluation a révélé qu'il sera très difficile de trouver un seuil pour le financement des programmes de SGI qui reflète les besoins tout en ne dissuadant pas les Premières nations d'atteindre l'autosuffisance.

Parallèlement à cette évaluation, AINC a fait appel à des intervenants des Premières nations et des conseils tribaux pour examiner des stratégies visant à restructurer les programmes de SGI afin d'améliorer son efficacité à atteindre les objectifs en matière de gouvernance. L'évaluation a constitué un processus séparé et distinct, mettant l'accent sur les programmes de SGI existants et sur le renouvellement des autorisations. Elle a révélé que le Ministère aura à relever un défi de taille pour toute prestation de programme de remplacement ayant des effets négatifs sur les bilans des Premières nations. Les répondants des Premières nations ont indiqué catégoriquement que les changements aux programmes de SGI ne devaient pas entraîner une diminution de leur financement. Les représentants d'AINC ont également souligné que les économies réalisées au moyen des mesures d'efficacité instaurées dans le cadre de la restructuration des composantes individuelles des programmes ou du SGI dans l'ensemble doivent être réinvesties afin d'offrir un niveau de financement de programme supérieur.

4.5.3 Pratiques exemplaires

- *A-t-on recours aux meilleures pratiques pour assurer la gestion et l'exécution des programmes de SGI individuellement et globalement?*

Comme il est indiqué à la section 4.2.3, de nombreux représentants ont indiqué qu'ils estimaient que l'approche en matière de gestion et de prestation du programme de DPI adoptée dans leur région constituait une pratique exemplaire. De même, les représentants espèrent que le site Web Centre d'excellence d'AINC, projet mis en œuvre par l'AC, constituera un outil de partage des meilleures pratiques très utile. Le Centre d'excellence concevra et mettra à jour un modèle électronique offrant un ensemble d'activités de gouvernance, de pratiques exemplaires et d'outils que le Ministère a créés et

financés au cours des cinq à dix dernières années. De même, le Centre élaborera des modèles de codes et de politiques favorisant une bonne gouvernance et les publiera sur le site Web.

On prévoit rendre le site Web facilement accessible par les administrations des Premières nations. Les fonctionnaires régionaux croient que ce site constitue un excellent outil et qu'il permettra à terme d'optimiser l'efficacité du financement du programme DPI. En faisant connaître les outils élaborés dans le cadre du programme, notamment les codes électoraux, on estime qu'ils pourront être restructurés encore plus efficacement.

Les représentants de certaines régions ont remarqué que l'AAFA a élaboré et publié divers ressources, outils et meilleurs pratiques pour appuyer la capacité chez les gestionnaires autochtones et leurs représentants élus. On a noté que certaines sections de l'AAFA ont organisé des ateliers régionaux pour le partage des meilleures pratiques.

Un certain nombre de répondants des Premières nations ont remarqué que leurs collectivités ont ou cherchent à obtenir la certification ISO concernant leurs systèmes de gestion. À cette fin, il importe d'instaurer des politiques et des processus visant à parer aux éventualités (p. ex., le départ d'un employé) et à garantir la responsabilité et la transparence de la gestion. Ces mesures ne sont pas financées dans le cadre des programmes de SGI, mais peuvent améliorer l'efficacité de la gestion et optimiser l'utilisation des fonds.

En juin 2006, le Conseil du Trésor a chargé un groupe d'experts indépendants de recommander des mesures visant à rendre les programmes de subventions et de contributions plus efficaces tout en assurant une plus grande responsabilisation. Le rapport présenté par le groupe d'experts en décembre 2006 relevait des lacunes dans la culture de gestion au niveau fédéral et précisait que le contexte n'était pas favorable à une gestion efficace et efficiente des subventions et des contributions. Les trois recommandations suivantes ont été faites concernant les processus de demande et le financement :

- Les objectifs établis dans l'entente de financement pour un bénéficiaire donné, aux termes d'un programme de subventions et de contributions, doivent être clairement définis, réalistes et mesurables par des moyens concrets;
- Les processus de demande de subventions et de contributions doivent être simplifiés afin de les rendre plus transparents et facilement accessibles; et
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada doit :
 - a) encourager le financement sur plusieurs années de projets de nature pluriannuelle,
 - b) encourager la réduction du nombre de catégories de coûts dans les ententes de financement et accorder plus de latitude aux bénéficiaires pour utiliser leur financement dans une catégorie ou l'autre,
 - c) préciser les circonstances dans lesquelles le financement de base est un complément rentable au financement de projets ponctuels, et
 - d) adopter le principe selon lequel les niveaux de financement des programmes mis en œuvre par l'intermédiaire d'un tiers devraient refléter le coût total de l'exécution des programmes.

Un grand nombre des secteurs susceptibles d'amélioration indiqués par les participants à l'évaluation figuraient également dans les résultats et les recommandations du groupe d'experts. Plus particulièrement, l'évaluation a montré qu'on était largement favorable à la définition des objectifs en termes mesurables, la simplification des processus de demande et de reddition de comptes et une plus grande souplesse associée aux ententes de financement pluriannuelles et de base.

5.0 Résultats, conclusions et recommandations

5.1 Résultats et conclusions

Les programmes de SGI sont reconnus comme une source précieuse de soutien pour les administrations des Premières nations, tant au niveau des collectivités que des conseils tribaux. L'évaluation a révélé que les objectifs des programmes de SGI sont toujours pertinents et que les programmes, sous cette forme ou sous une autre, répondent toujours à un besoin. Parallèlement, l'évaluation a reconnu la nécessité de moderniser les programmes afin qu'ils reflètent les exigences de gouvernance et d'administration désormais plus complexes.

L'évaluation a également permis de constater que les programmes de SGI sont hautement complémentaires et qu'il y a peu de chevauchement entre ceux-ci et les autres initiatives d'AINC. Depuis le dernier renouvellement des programmes de SGI, le chevauchement des programmes de développement de la capacité a été corrigé par la création du programme DPI, lequel résulte de la fusion des programmes PFGII et RF-DP. Bien que toutes les sources de données corroborent l'importance des programmes de SGI, l'évaluation n'a relevé que peu d'éléments permettant de dire que les programmes des SCB et des ASEB sont « cloisonnés ».

L'évaluation a également révélé que la prestation des programmes s'effectue efficacement et conformément aux structures de gestion organisationnelle régionales, qui sont quelque peu variables. L'évaluation n'a pas mis au jour de nécessité de centraliser davantage les programmes de SGI, puisque les bureaux régionaux ont une relation plus directe avec les collectivités des Premières nations et les conseils tribaux. La décentralisation et le transfert des programmes aux institutions des Premières nations ne font pas d'adeptes.

Un grand nombre de représentants considéraient l'approche de leur région en matière de prestation du programme de DPI comme exemplaire. Puisque toutes les régions d'AINC respectent les lignes directrices nationales du programme, beaucoup de ces approches sont semblables, et l'évaluation indique que les processus qui les distinguent pourraient n'avoir qu'une applicabilité limitée dans les autres régions.

L'administration du programme des ASEB par le Québec est jugée exemplaire par bien des gens. Il est peu probable, toutefois, que d'autres régions d'AINC puissent adopter cette approche. L'évaluation a établi le bien-fondé de l'approche de la région du Manitoba, qui demande à ses conseils tribaux de lui fournir des plans de travail annuels. Cependant, une telle approche pourrait être perçue comme une augmentation des exigences en matière de rapport, et il sera important d'évaluer si cette pratique a des répercussions mesurables sur la qualité des services fournis.

L'évaluation a montré qu'il n'existe pas de régime de mesure du rendement permettant de faire le suivi des objectifs et des résultats de l'ensemble des programmes de SGI globalement ou par composante de programme. On a découvert que les rapports des programmes de subventions et de contributions de SGI ne portaient que sur les activités et les extrants. De plus, l'évaluation a permis de constater que les systèmes de suivi financier ne se prêtent pas au fractionnement au niveau des programmes pour les bandes et les conseils tribaux financés dans le cadre des MOF ou des EFCPN. Le programme DPI est reconnu comme le seul programme de SGI où la prise de décisions s'appuie sur des données sur le rendement. La plupart des régions ont déclaré que lorsqu'ils évaluent les propositions, leurs comités examinent le rendement antérieur des demandeurs et les demandes de financement précédentes.

L'évaluation a révélé que, dans la mesure où la prestation des programmes de SGI respecte les directives particulières et où les Premières nations présentent des demandes d'aide financière et reçoivent une telle aide, les programmes de SGI atteignent leur objectif fondamental, qui est de fournir aux Premières nations un soutien pour l'établissement et le maintien de la gouvernance locale et des systèmes administratifs et pour la prestation de programmes et de services à leurs citoyens.

En général, le succès des programmes de SGI est favorisé par des facteurs comme un financement de base bénéfique, la souplesse et l'ouverture d'esprit à l'égard de la gouvernance moderne. Cependant, l'efficacité des programmes de SGI est réduite par des facteurs comme l'absence de données sur le rendement axé sur les résultats, les politiques et les formules de financement de programme désuètes, l'insuffisance du financement et la gestion « en vase clos ». L'évaluation a révélé un certain nombre de répercussions inattendues, tant positives que négatives.

L'efficacité en termes de coûts des programmes de SGI a été constatée de deux façons durant l'évaluation. Premièrement, la nature des demandes de soutien est devenue plus complexe au cours des dix dernières années. Cela reflète une augmentation de la complexité des activités de gouvernance et d'administration en dépit de la stagnation des niveaux de financement. Deuxièmement, dans le contexte de la comparaison avec les municipalités, les bandes et les conseils tribaux fournissent des services complexes en s'appuyant sur une base de financement plus petite que celle des municipalités.

L'évaluation a révélé que les formules des programmes pourraient être simplifiées et modernisées afin de refléter les facteurs de coûts actuels de manière plus pertinente, ce qui ajouterait de la clarté et de la transparence au processus du financement. Les formules des programmes FSB et du FCT ont été jugées inutilement complexes ainsi que difficiles à expliquer aux bénéficiaires du financement.

L'évaluation a révélé qu'il existe un solide appui en faveur de la fusion du programme SCB et du programme FSB. Le financement du programme SCB ne suffit pas en soi à absorber les coûts des services consultatifs requis par conséquent, il est souvent ajouté aux fonds consacrés à l'administration générale au niveau communautaire. Il a été jugé non productif qu'AINC maintienne des programmes distincts pour ce financement.

L'évaluation a également révélé qu'on n'est guère en faveur, à l'extérieur du Québec, du maintien du programme ASEB comme programme distinct. Parmi les avantages reconnus de l'intégration du financement du programme ASEB aux programmes à l'intention des salariés d'AINC, mentionnons une plus grande clarté concernant les coûts totaux du programme, la réduction des exigences en matière de rapports et une plus grande marge de manœuvre pour les administrations des Premières nations.

Un grand nombre des secteurs susceptibles d'améliorations indiqués par les participants à cette évaluation figuraient également dans les résultats et les recommandations du groupe d'experts. Plus particulièrement, l'évaluation a montré un important soutien à l'égard de la définition des objectifs en termes mesurables, de la simplification des processus de demande et de reddition de comptes et d'une plus grande souplesse concernant les ententes de financement pluriannuelles et de base.

5.2 Recommandations

Le financement du SGI devrait être maintenu. Les résultats indiquent fortement que ce programme est la pierre angulaire sur laquelle repose le gouvernement des Premières nations et que, sans son soutien, de nombreuses administrations éprouveraient d'importantes difficultés. AINC devrait trouver des façons de renforcer sa prestation de soutien aux gouvernements autochtones afin d'accroître l'efficacité administrative, tant au niveau du Ministère que de la gestion des Premières nations.

1. AINC, en consultation avec les Premières nations et les conseils tribaux, devrait réexaminer la politique relative à chacune des composantes du programme de SGI afin de mettre à jour les objectifs, les attentes et les résultats prévus du programme, ainsi que veiller à ce que ceux-ci soient clairement énoncés.
2. AINC devrait simplifier et moderniser les formules des programmes de FSB et de FCT afin que celles-ci reflètent clairement les politiques de ces programmes et qu'elles soient transparentes pour les administrations et les conseils tribaux des Premières nations.
3. Le financement du programme de SCB devrait être intégré à la subvention relative aux SCB. La politique du programme devrait stipuler clairement la raison pour laquelle le financement est destiné exclusivement aux Premières nations indépendantes qui comptent une population importante.
4. La composition des services consultatifs dans le cadre du financement des programmes de FCT et de SCB devrait être mise à jour afin de refléter les besoins administratifs modernes. On pourrait envisager d'aligner ceux-ci aux 10 fonctions essentielles d'un gouvernement afin d'être en harmonie avec le programme de DPI.
5. AINC devrait poursuivre le processus d'intégration du financement des ASEB à ses programmes à l'intention des salariés, conformément au modèle de Santé Canada. Un délai suffisant devrait être accordé au processus de conversion afin que le ministre reçoive l'approbation du Cabinet concernant l'application de cette mesure aux bases de financement des programmes à l'intention des salariés d'AINC. De même, l'administration devrait examiner les dispositions requises pour le financement « acquis » du régime de retraite à prestations déterminées géré par le RBA, le Conseil des Mohawks de Kahnawake au Québec, et le régime de retraite pour les employés de Fort Alexander au Manitoba.

AINC, en consultation avec les bénéficiaires du financement, devrait s'efforcer de rationaliser les exigences de déclaration afin de permettre aux Premières nations, aux conseils tribaux et aux bureaux d'AINC d'utiliser plus utilement les ressources ainsi libérées.

6. Si les services consultatifs des conseils tribaux ne sont pas précisés dans la nouvelle version du programme de SGI, il faudrait examiner la possibilité de restreindre les exigences de déclaration des conseils tribaux à la vérification des états financiers de l'exercice.

AINC devrait établir un régime de mesure du rendement pour l'ensemble des programmes de SGI.

7. En matière de surveillance du rendement et de reddition de comptes, AINC doit commencer à reconnaître les sources de mesures liées aux résultats et établir un système de mesure du rendement visant à appuyer la collecte et l'évaluation régulières des données relatives aux répercussions et aux résultats.

À l'avenir, la conception et la prestation du programme de SGI devront appuyer les efforts visant à améliorer la capacité de gouvernance des Premières nations.

8. À titre de seul programme ministériel visant particulièrement à renforcer la capacité de gouvernance, le programme de DPI devrait avoir une dimension à long terme afin de permettre le soutien financier de projets pluriannuels plus complexes.

6.0 Bibliographie

Politiques relatives aux programmes de SGI et documents internes connexes :

AINC. *Politique du programme des Services consultatifs des bandes*. Récupéré le 12 décembre 2008 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bas/basp-fra.pdf>

AINC. *Politique du programme des Avantages sociaux des employés des bandes*. Récupéré le 12 décembre 2008 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/beb/bebp-fra.pdf>

AINC. *Politique du programme de Financement du soutien des bandes*. Récupéré le 12 décembre 2008 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bsf/bsf-fra.pdf>

AINC. *Note documentaire sur l'élaboration du nouveau programme de PID*. 24 février 2005.

AINC. *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Ministère (CGRR-M) et Cadre de vérification fondé sur le risque du Ministère (CVFR-M)*, annexes 5:3, 5:4 et 5:11. Récupéré le 24 novembre 2008 à l'adresse http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061209115705/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/rmaf/drm_f.html

AINC. *Politique du programme de Financement des conseils tribaux*. Récupéré le 12 décembre 2008 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/tcf/tcfp-fra.asp>

AINC. *Politique du programme de Formation des gestionnaires indiens et inuits*. Récupéré le 12 décembre 2008 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/pid/pidp-fra.pdf>

AINC. *Services fonciers et fiduciaires. Politique et lignes directrices du Programme de développement professionnel et institutionnel, 2008-2009*. RCN n° 1274953, non daté.

AINC. *Cadre de gestion : Initiative sur le développement des capacités à l'intention des Premières nations sous intervention 2006-2007*. RCN n° 1268547, **janvier 2007**.

AINC. *2008-2009 Nouvelles pressions financières* [document interne décrivant l'Initiative sur le développement des capacités à l'intention des Premières nations sous intervention d'AINC.]

AINC. *Séance de discussion sur le Programme de développement professionnel et institutionnel – Rapport sommaire*. 2004.

Évaluations et vérification des programmes de SGI :

Services ministériels d'AINC. *Vérification - Programme des avantages sociaux des employés des bandes*. 29 juin 2004. http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061209043517/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/au/index_e.htm

Services ministériels d'AINC. *Évaluation du Programme des avantages sociaux des employés des bandes*. Juin 2003. http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061209043517/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/index_f.html

Services ministériels d'AINC. *Évaluation du Programme de financement du soutien des bandes*. Avril 2003. http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061209043517/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/index_f.html

Services ministériels d'AINC. *Évaluation du Programme de financement des conseils tribaux et du Programme des services consultatifs des bandes*. Juin 2004. http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061209043517/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/index_f.html

Services ministériels d'AINC. *Évaluation du Programme de perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuits*. Juin 2004. http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061209043517/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/ae/ev/index_f.html

AINC. *Note d'information sur la décision à l'intention du ministre P15651 [Concernant la prolongation des modalités du programme Appui aux gouvernements indiens pour un an.]* (RCN n° 1021972/ Protégé B) 18 juillet 2007.

AINC. *IGS Audit and Evaluation Recommendations and Program Renewal* (Rapport de situation, RCN n° 1461269) 30 juillet 2008.

Analyse des politiques et documents de travail concernant l'ensemble des programmes de SGI :

AINC. *Programmes de soutien aux gouvernements indiens – Analyse des inducteurs de coût*. (ébauche interne) 6 mars 2006.

AINC. *Programmes de soutien aux gouvernements indiens – Rapports sommaires du projet de vérification*. (ébauche interne non datée)

AINC. *Policy Options for Supporting Tribal Council Governance Redistribution of Tribal Council Funding* (SGGID : RCN n° 1423859/ ébauche interne) 31 août 2008.

AINC. *Comprehensive Community Planning within the Context of Governance Programming*. (Ébauche aux fins de discussion à l'interne seulement/ Protégé B) 5 novembre 2008.

AINC. *Document de travail : Inuit Accessibility to Indian Government Support Programs*. (Ébauche aux fins de discussion à l'interne seulement/ Protégé A) 14 octobre 2008.

AINC. *Impact of IGS Redesign by Funding Recipient: First Nations*. (ébauche interne non datée)

AINC. *Impact of IGS Redesign by Funding Recipient: Tribal Councils*. (ébauche interne non datée)

AINC. *Impact of IGS Redesign by Funding Recipient: Other Stakeholders*. (ébauche interne non datée)

AINC. *Relationship between the BOC program and the proposed new governance program to replace Indian Government Support* (ébauche interne non datée)

AINC. Institut sur la gouvernance. *Evaluation of C&PD and BOC Funding – Presentation of Preliminary Findings* 15 décembre 2008.

Rapports annuels et rapports des programmes de SGI :

AINC. *Sommaire du Programme de financement du soutien des bandes – Rapports nationaux, 2004-2005 et 2008-2009.*

AINC. *Governance Matrix – PID-IIMD Projects with First Nations*, fichiers de données concernant les projets financés de 1998-1999 à 2007-2008.

AINC. *Governance Matrix - PID-IIMD Projects with Tribal Councils*, fichiers de données concernant les projets financés de 1998-1999 à 2007-2008.

AINC. *Governance Matrix - PID-IIMD Projects with Other Aboriginal Organizations*, fichiers de données concernant les projets financés de 1998-1999 à 2007-2008.

AINC. *Système de soutien des gouvernements indiens (SSGI) (2008). Programme de soutien au gouvernement indien (PSGI) – Sommaire des rapports régionaux [financiers], 2007-2008 et 2008-2009.*

AINC. *Analyse du programme de DPI*. Fichiers de données comportant les dépenses de projet catégorisées par autorisation de financement. Janvier 2009.

AINC. *Modèle de rapports trimestriels – Résultat stratégique Le gouvernement – Exercice 2008-2009.* Avril-juin 2008 et avril-septembre 2008.

AINC. *Reporting Requirements Receipt Status Report*. Données provenant du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits pour 2006-2007 et 2007-2008.

AINC. *Sommaire du Programme de financement des conseils tribaux – Rapports nationaux, 2003-2004 et 2007-2008.*

AINC. *Programme de financement des conseils tribaux et Programme des services consultatifs des bandes – Analyse des rapports annuels des bénéficiaires et du Ministère de 2005-2006* [PowerPoint].

Documents analysés :

Ministère des Communications (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 – Une relation à redéfinir, Première partie. Ottawa (Ontario).

Cornell, S. et Kalt, J. P. *Reloading the Dice: Improving the Chances For Economic Development On American Indian Reservations*. Dans Cornell, S et Kalt, J. P. (Éd.), *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*. Los Angeles, Californie, American Indian

Studies Center, University of California. Récupéré à l'adresse
http://www.hks.harvard.edu/hpaied/pubs/pub_120.htm

Graham, J. (1999). *Building Trust: Capturing the Promise of Accountability in an Aboriginal Context* (exposé de politique n° 4 – mai 1999). Institut sur la gouvernance. Récupéré à l'adresse
http://www.iog.ca/view_publication_section.asp?area=10&sideNav=28

Graham, J. (2007). *Clarifying Roles of Aboriginal Leaders and their Staff: The Perils of a Portfolio System* (exposé de politique n° 28 – mai 2007). Institut sur la gouvernance. Récupéré à l'adresse
http://www.iog.ca/view_publication_section.asp?area=10&sideNav=28

Hunt, J. et Smith, D.E. (2007). *Indigenous Community Governance Project: Year Two Research Findings*. (Document de travail du CAEPR n° 36/2007). Australian National University Centre for Aboriginal Economic Policy Research. Récupéré à l'adresse
<http://www.anu.edu.au/caepr/Publications/WP/CAEPRWP36.pdf>

Hunt, J. (2005). *International development experience of capacity development: Implications for Indigenous Australia?* (ICGP Document hors série n° 1). Australian National University Centre for Aboriginal Economic Policy Research. Récupéré à l'adresse
http://www.anu.edu.au/caepr/Projects/Capacity_development_paper_JHunt.pdf

Lopes, C et Theisohn, T. (2003). *Ownership, Leadership and Transformation: Can we do better for capacity development?* Earthscan et PNUD. [Les chiffres sont tirés du livre de Hunt, J (2005) ci-dessus.]

Mendelson, M. (2008). *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*. Ottawa (Ontario) : Caledon Institute of Social Policy. Récupéré à l'adresse
www.caledoninst.org/Publications/PDF/684ENG.pdf

Plumptre, T. et Graham, J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Institut sur la gouvernance. Récupéré à l'adresse
http://www.iog.ca/view_publication_section.asp?area=1&sideNav=29

Richards, J. (2006). *Creating Choices: Rethinking Aboriginal Policy*. C.D. Howe Institute, Toronto. Récupéré à l'adresse http://www.cdhowe.org/pdf/policystudy_43.pdf

Smith, D. (2005). *Capacity development for Indigenous governance: Emerging issues and lessons from the Indigenous Community Governance Project (ICGP)*, ICGP Document hors série n° 10. Australian National University Centre for Aboriginal Economic Policy Research. Récupéré à l'adresse
http://www.anu.edu.au/caepr/Projects/Capacity-Development_Paper_DSmith.pdf

Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral. (2006). *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : Rapport du groupe d'experts indépendants sur les programmes de subventions et de contributions*. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Ottawa (Ontario). Récupéré à l'adresse <http://www.brp-gde.ca/en/>

Programme des Nations Unies pour le développement. (1997). *Bonne gouvernance et développement humain durable. Governance for sustainable human development* – Document de politique du PNUD. Récupéré à l'adresse <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>