



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek

Numéro de projet : 10013

Date : Février 2011

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

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	III
RÉSUMÉ	IV
RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION – AINC.....	VII
RÉPONSE – PREMIÈRE NATION DE MIAWPUKEK.....	IX
1 INTRODUCTION.....	1
1.1 VUE D'ENSEMBLE	1
1.2 DESCRIPTION	1
2 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION.....	5
2.1 PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET CALENDRIER.....	5
2.2 ENJEUX ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION	5
2.3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION.....	6
2.4 RÔLES, RESPONSABILITÉS ET ASSURANCE DE LA QUALITÉ	8
3 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – PERTINENCE.....	9
3.1 NÉCESSITÉ CONTINUE DE L'ACCORD DE SUBVENTION DE LA PNM	9
3.2 HARMONISATION DE L'ACCORD DE SUBVENTION AVEC LA MISSION DE LA PNM ET AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	10
3.3 CONVENANCE DES RÔLES DÉVOLUS À AINC ET À LA PNM	12
4 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – RENDEMENT, EFFICACITÉ ET ÉCONOMIE.....	13
4.1 EFFICACITÉ DE L'ACCORD DE SUBVENTION.....	13
4.2 ÉCONOMIE DE L'ACCORD DE SUBVENTION.....	14
4.3 ATTEINTE DES RÉSULTATS SOUS LE RÉGIME DES ACCORDS DE SUBVENTION	16
5 CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION – RENDEMENT ET RÉUSSITE.....	19
5.1 PLANIFICATION.....	21
5.2 AFFECTATION DE FONDS AUX PRIORITÉS DE LA COLLECTIVITÉ	21
5.3 QUALITÉ DES PROGRAMMES	21
5.4 MISE EN PLACE ET MAINTIEN DE NORMES DE REDDITION DE COMPTES.....	34
6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	37
6.1 CONCLUSIONS.....	37
6.2 RECOMMANDATIONS	37

Liste des sigles et acronymes

AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
EFMPN	Entente de financement MAINC – Premières nations
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IBC	Indice du bien-être des collectivités
NLTA	Newfoundland and Labrador Teachers Association
PNM	Première nation de Miawpukek
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
T.-N.-L.	Terre-Neuve-et-Labrador

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a entrepris une évaluation de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek, en partenariat avec la Première nation de Miawpukek (PNM), afin de déterminer si les objectifs de l'accord ont été atteints et d'examiner les questions d'évaluation clés, à savoir la pertinence et le rendement de l'accord.

La Première nation de Miawpukek est établie à Conne River, à Terre-Neuve-et-Labrador, et elle compte au total environ 2 600 membres, dont 828 vivent dans la réserve. L'accord de subvention, initialement signé en 1986 entre le Canada et la PNM, est unique parmi les ententes de financement conclues avec les Premières nations, dans la mesure où il attribue à la PNM un degré élevé de contrôle sur la gestion, l'administration et les fonctions opérationnelles de la collectivité. Cette entente de financement résulte, en partie, du fait que par le passé, le financement de la collectivité se faisait au moyen d'ententes fédérales-provinciales qui existaient avant que la PNM ne soit reconnue comme bande. L'accord de subvention permet à la PNM de définir ses priorités communautaires et d'y allouer des fonds. Cette approche diffère d'autres modèles d'ententes de financement moins souples en vertu desquelles les bénéficiaires doivent affecter les fonds en conformité avec les conditions énoncées dans l'entente de financement.

L'accord de subvention existe en vertu de l'autorisation intitulée *Subvention à la bande indienne de Miawpukek pour appuyer des programmes désignés*. L'évaluation est nécessaire pour appuyer le processus de demande de renouvellement de l'autorisation de subvention et de l'accord de subvention, qui expirent tous deux à la fin de mars 2011.

L'évaluation a été menée par un consortium formé de Goss Gilroy Inc. et de Hollett and Sons Inc. sous la direction d'un groupe de travail au sein duquel AINC et la PNM sont tous deux représentés. Le mandat de l'évaluation a été élaboré conjointement par les représentants de la PNM et d'AINC et approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AINC en juin 2010. La méthodologie retenue pour l'évaluation incluait un examen des données, des documents et des dossiers pertinents, de même qu'une consultation approfondie auprès de la collectivité, d'AINC et d'autres organisations ayant des rapports continus avec la PNM.

Les conclusions exposées ci-après relativement à la pertinence et au rendement de l'accord de subvention ainsi qu'en ce qui concerne la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord de subvention ont été atteints s'appuient sur l'évaluation.

Pertinence

Selon les constatations découlant de l'évaluation, la PNM a encore besoin de l'accord de subvention. Ce dernier donne à la collectivité la possibilité de gérer ses propres affaires, possibilité qui a débouché sur l'élaboration de programmes et de services qui répondent aux besoins des membres de la bande. L'accord de subvention cadre bien avec les priorités de la PNM, ainsi qu'avec celles du gouvernement du Canada. L'accord de subvention appuie la mission de la PNM, de même que la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du

Trésor, du fait que cette entente de financement est à la fois souple et tient compte des risques. C'est la PNM qui administre l'accord de subvention avec un degré élevé de responsabilité envers le Canada et les membres de la bande.

Il ressort de l'évaluation que les rôles relatifs à l'administration de l'accord de subvention demeurent pertinents et sont bien définis et appropriés. La PNM est responsable envers les membres de la bande de la prestation des programmes et services, et elle est, par ailleurs, tenue de soumettre des états financiers annuels à AINC. Le rôle d'AINC est approprié, dans le sens où le Ministère s'acquitte de ses responsabilités et veille à ce que le financement accordé en vertu de l'accord de subvention fasse l'objet d'une reddition de comptes appropriée et produise les résultats escomptés.

Rendement – Efficacité et économie

L'évaluation a permis de constater que l'administration de l'accord de subvention est très efficace, en particulier en ce qui concerne les exigences en matière de rapports. Une fois par année, la PNM présente ses états financiers vérifiés à AINC. Comparativement à la situation d'autres bandes, ce fardeau de reddition de comptes est beaucoup moins lourd. En outre, l'administration de l'accord de subvention exige beaucoup moins de ressources de la part du bureau régional d'AINC.

L'accord de subvention est économique pour la PNM. Au cours de la période visée par l'accord actuel, la PNM a recueilli 18,3 millions de dollars en financement externe (excluant les fonds provenant de l'accord de subvention et d'autres fonds obtenus par voie de contribution particulière d'AINC). Ces fonds externes proviennent de sources fédérales et provinciales et requièrent, pour la plupart, une contribution de la PNM, pour laquelle la PNM a pu utiliser des fonds provenant de l'accord de subvention. De plus, le fait de disposer d'un accord de subvention a permis à la PNM d'obtenir des modalités de financement favorables et souples à la fois pour de nouvelles initiatives et pour faire face à ses difficultés financières.

L'analyse des résultats de l'indice du bien-être des collectivités montre que la PNM obtient une note bien supérieure à celle d'autres Premières nations au Canada, et cet écart continue de s'accroître depuis 1991. La PNM a atteint un niveau comparable à celui des collectivités non autochtones voisines au cours de la même période, pour tous les indices, en 2006.

Rendement – Succès

Il ressort de l'évaluation que la PNM est dotée de solides processus de planification qui prévoient notamment la consultation active de la collectivité et la prise en compte de ses priorités. La planification commence à l'échelon du chef et de son conseil (sur des horizons de planification de deux et de cinq ans), avec la contribution de la collectivité. Les plans sont mis en œuvre par le personnel de la PNM, en application de ses processus de planification des opérations. Bien que la Première nation en soit encore à parfaire ce processus en vue de le rendre officiel, les éléments de base sont nettement en place. À l'heure actuelle, les plans de fonctionnement annuels de chaque service sont directement rattachés au cycle budgétaire. Étant donné que la collectivité est à ce point engagée dans la définition des priorités de la PNM et dans sa planification, il est clair que l'attribution de fonds sous le régime de l'accord de subvention est

en harmonie avec ses priorités. L'évaluation a fait ressortir un grand nombre d'exemples de programmes et d'initiatives de la PNM qui résultent directement de l'apport de la collectivité.

L'évaluation a permis de constater que les programmes de la PNM sont généralement de bonne qualité, et plusieurs pratiques exemplaires ont été relevées, notamment le fait que la PNM a évalué à l'interne et amélioré un grand nombre de ses programmes, pour que ces derniers soient mieux adaptés aux réalités financières et aux besoins de la collectivité.

En 1986-1987, l'accord de subvention initial incluait un financement s'élevant à 5 524 966 \$. Le niveau du financement a été redéfini en 1995-1996 pour passer à 6 577 000 \$, et il totalise 9 442 000 \$ en 2009-2010. Le financement pour 2010-2011, soit l'année de prolongation de l'accord de subvention, totalise 9 631 000 \$. Aucun nouveau rajustement n'a été apporté au montant de base de cet accord, à l'exception de la croissance annuelle de 2 % prévue dans l'accord. Il convient de préciser que la croissance de la population vivant dans la réserve pour la période de 1986 à 2010 a été de 40 %, le nombre de personnes qui y vivent étant passé de 590 en 1986 à 828 en 2010. Cette croissance continue a entraîné des pressions sur les ressources financières de la PNM, et celle-ci a demandé à revoir le budget de base avec le bureau régional d'AINC.

Recommandations

En raison de la démarche d'évaluation conjointe retenue pour cette évaluation, les recommandations ont été élaborées à la fois pour AINC et pour la PNM. Elles sont exposées ci-après.

Il est recommandé qu'AINC :

- envisage de faire passer à l'accord de subvention certains éléments figurant depuis longtemps dans l'accord de financement global, afin de réduire le fardeau de production de rapports qui incombe à la PNM;
- envisage d'instaurer un mécanisme d'examen des niveaux de financement qui soit fondé sur des facteurs et des besoins propres à la collectivité, plutôt que sur la formule couramment utilisée par AINC pour les autres types d'ententes de financement;
- envisage la possibilité d'offrir des ententes de financement comparables à l'accord de subvention de la PNM à d'autres Premières nations admissibles.

Il est recommandé que la PNM :

- se donne des outils destinés à renforcer ses processus de planification, de mesure du rendement et de communication;
- surveille de façon continue et rajuste son programme de création d'emplois, notamment en menant un examen du programme tous les trois ans à compter de 2011.

Réponse de la direction et plan d'action – AINC

Réponse de la direction

La Première nation de Miawpukek (PNM) est administrée aux termes d'une autorisation de financement sous forme de subvention depuis 1986. Cette autorisation unique procure à la PNM la souplesse dont elle a besoin pour élaborer et gérer des programmes et services conçus pour répondre aux priorités de la collectivité. Depuis cette date, la PNM a toujours fait preuve de responsabilité, tant à l'endroit de ses membres que d'AINC. Les mécanismes de gouvernance de la PNM comprennent des mécanismes de reddition de comptes et de recours qui sont élaborés après consultation de la collectivité et qui sont utilisés régulièrement. La PNM a également pu garantir une prestation de programmes d'une qualité comparable à celle qui satisfait aux normes provinciales et qui parfois les dépasse. L'index de bien-être de la collectivité démontre également un niveau de vie élevé, et plusieurs indicateurs sont supérieurs à ceux des collectivités environnantes non autochtones. La prestation de programmes provinciaux, comme ceux liés à l'éducation, est comparable à celle de la province et très supérieure à celle de nombreuses autres Premières nations dans la région atlantique.

La continuation de cette autorisation appuie la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui mise sur une approche des paiements de transfert axée sur le risque. La note de l'évaluation générale de la PNM est de 6,8 sur une échelle de 75, ce qui témoigne d'un très faible risque. Le recours à cette autorisation et à ce mécanisme de financement appuie également les travaux qui ont été entrepris sur la réduction du fardeau des rapports pour les bénéficiaires des Premières nations, puisque l'accord de subvention ne requiert que la présentation d'états financiers consolidés et vérifiés chaque année, donc des rapports considérablement moins nombreux que dans le cas d'autres ententes dont se sert AINC.

Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Date de début et d'achèvement prévue
1. Envisager de faire passer à l'accord de subvention certains éléments figurant depuis longtemps dans l'accord de financement global, afin de réduire le fardeau de production de rapports qui incombe à la PNM.	Nous sommes <u>d'accord</u> .	Directeur général régional, région de l'Atlantique	<i>Date de début :</i> Février 2011
	Le Ministère examine actuellement la demande et il travaillera avec les secteurs de programmes pour déterminer la faisabilité ou la possibilité d'inclure des éléments sous forme de contribution au montant de base de la subvention annuelle.		<i>Date d'achèvement :</i> Juin 2011
2. Envisager d'instaurer un mécanisme d'examen des niveaux de financement qui soit fondé sur des facteurs et des besoins propres à la collectivité, plutôt que sur la formule couramment utilisée par AINC pour les autres types d'ententes de financement.	Nous sommes <u>en partie d'accord</u> .	Directeur général régional, région de l'Atlantique	<i>Date de début :</i> avril 2011
	Un examen des processus actuels servant à déterminer les montants du financement de base sous forme de subvention et l'examen des méthodes de calcul du financement des programmes dont se sert AINC actuellement seront nécessaires avant de poursuivre les discussions avec la collectivité concernant l'acceptation de cette recommandation.		<i>Date d'achèvement :</i> Juin 2011

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Date de début et d'achèvement prévue
3. Envisager la possibilité d'offrir des ententes de financement comparables à l'accord de subvention de la PNM à d'autres Premières nations admissibles.	Nous sommes <u>d'accord</u> .	Directeur général, Opérations régionales, AC	Date de début : En cours
	AINC évalue actuellement des options visant à étendre l'approche du financement sous forme de subvention à d'autres Premières nations par la mise en œuvre de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert, qui prendra effet le 1 ^{er} avril 2011		Date d'achèvement : Mars 2012

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

originale signé par

Nom : Judith Moe
Titre : Directrice par intérim, Évaluation, mesure du rendement et examen

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

originale signé par

Nom : Gina Wilson
Titre : Sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales

La directrice par intérim, Évaluation, mesure du rendement et examen, et la sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales, ont approuvé la réponse de la direction et le plan d'action le 3 février 2011.

La réponse de la direction/ le plan d'action pour l'Évaluation de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 22 février 2011.

Réponse – Première nation de Miawpukek

[L'originale fournie en anglais]

Miawpukek Mi'kamaweyMawi'omi
Conseil des Micmacs de Conne River
Gouvernement des Micmacs de Conne River

A0H 1J0

(709) 882-2470

Télécopieur : (709) 882-2292

Le 8 février 2011

Objet : Évaluation de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek – réponse de la Première nation de Miawpukek

Nous vous avisons par la présente que nous avons examiné l'évaluation du projet de rapport d'évaluation ayant pour objet la subvention de la Première nation de Miawpukek. Nous sommes extrêmement contents de ce projet de rapport et des conclusions et recommandations qui y sont présentées.

L'évaluation confirme notre affirmation énergique selon laquelle notre accord de subvention nous a permis d'adopter une méthode souple de prestation des programmes communautaires, tout en maintenant un degré élevé de responsabilisation. Nous sommes heureux que l'évaluation par les principaux intéressés (c'est-à-dire les membres de la bande et le ministère fédéral) confirment notre affirmation.

L'évaluation est assortie de plusieurs recommandations que nous accepterons et mettrons en œuvre au cours de l'année 2011-2012. La Première nation de Miawpukek élabore actuellement un plan indiquant des moyens de renforcer notre planification stratégique, notre processus d'évaluation et des outils pour la production de rapports. Plus tard cette année, nous entreprendrons l'examen du Programme de création d'emploi et élaborerons des moyens d'améliorer notre stratégie et nos outils de communication.

De plus, nous avons hâte de collaborer avec AINC au sujet de l'élaboration possible d'un mécanisme d'ajustement du financement, qui permettrait d'utiliser des facteurs particuliers à la communauté plutôt que la formule utilisée actuellement dans les accords d'AINC. La Première nation de Miawpukek est également ouverte à collaborer avec AINC pour faire passer des questions en attente depuis longtemps du cadre d'une revendication globale à celui d'un accord de subvention, et de réduire ainsi le fardeau de la production de rapports.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Chef Mi'sel Joe

1 Introduction

1.1 Vue d'ensemble

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a entrepris une évaluation de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek (PNM), en partenariat avec cette dernière, afin de déterminer si les objectifs de l'accord ont été atteints et d'examiner les questions d'évaluation clés, à savoir la pertinence et le rendement de l'accord. L'évaluation a été menée par un consortium formé de Goss Gilroy Inc. et de Hollett and Sons Inc. sous la direction d'un Groupe de travail au sein duquel AINC et la PNM sont tous deux représentés.

Le présent rapport est divisé en six sections. L'introduction donne une vue d'ensemble du processus d'évaluation, ainsi qu'une description de la Première nation de Miawpukek et de l'accord de subvention conclu entre AINC et la PNM. La section 2 décrit la méthodologie retenue pour l'étude. Elle renferme une description de la portée et du calendrier de l'évaluation, un résumé des questions et des enjeux examinés dans le présent rapport, de même qu'une description des diverses méthodes de collecte de données qui ont été utilisées. La section 2 donne en outre un aperçu des rôles, des responsabilités et des modalités d'assurance de la qualité à l'appui de l'étude. Les sections 3, 4 et 5 renferment à elles trois les constatations issues du processus de collecte de données. En particulier, la section 3 examine la pertinence de l'accord de subvention; la section 4 porte sur le rendement de l'accord, tandis que la section 5 porte sur l'atteinte des objectifs. La section 6 fait état des conclusions et des recommandations.

1.2 Description

Contexte et description

La Première nation de Miawpukek est établie à Conne River, à Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.), et son effectif total est d'environ 2 600 personnes; 828 de ses membres vivent dans la réserve. L'accord de subvention, initialement signé en 1986 par le Canada et la Première nation de Miawpukek, est unique parmi les ententes de financement conclues par AINC avec les Premières nations. Lorsque Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération en 1949, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont choisi de ne pas assujettir la province à la *Loi sur les Indiens*, mais de mettre plutôt en place des ententes de partage des coûts avec les collectivités autochtones. En 1974, Conne River a été incluse dans ces ententes.

En 1984, en réponse à une poursuite judiciaire intentée par les résidants autochtones de Conne River relativement à la question de leur statut d'Indiens, la Première nation de Miawpukek a été reconnue en tant que bande. En 1987, une réserve a été établie et un accord de subvention entre le Canada et la PNM a été conclu. Cet accord de financement unique découle, en partie, du fait qu'avant d'être reconnue comme bande, la PNM était financée aux termes d'accords fédéraux-provinciaux. L'accord de subvention a non seulement conféré à la PNM le contrôle de la gestion, de l'administration et de l'exécution des programmes dans la collectivité, mais il a permis à la PNM de définir ses priorités communautaires et d'attribuer des fonds en fonction de ces priorités, à l'aide de la subvention. Cette approche diffère d'autres modèles

d'accords de financement moins souples en vertu desquels les bénéficiaires doivent allouer les fonds en conformité avec les conditions énoncées dans l'accord de financement.

Il a été envisagé, en 2003, d'effectuer une transition de la formule de l'accord de subvention à celle d'une Entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN), pour rendre le processus de financement conforme aux ententes de financement d'AINC. Toutefois, comme la PNM amorçait alors des négociations concernant son autonomie gouvernementale, l'accord de subvention a été reconduit pour faciliter la transition à l'autonomie gouvernementale¹.

Cinq accords de subvention ont été conclus entre le Canada et la PNM, et l'accord de subvention actuel est en fait une prolongation d'un an de l'accord (pour la période de 2009-2010 à 2010-2011)². L'accord de subvention existe en vertu de l'autorisation *Subvention à la bande indienne de Miawpukek pour appuyer des programmes désignés*. La présente évaluation est rendue nécessaire à l'appui du processus de demande de renouvellement de l'autorisation de subvention et de l'accord de subvention, qui expirent tous deux à la fin de mars 2011.

Objectifs et résultats escomptés

L'accord de subvention a pour buts de prévoir :

- une subvention de transfert donnant à la PNM la latitude voulue pour définir des objectifs et des plans pour la collectivité et pour concevoir ses propres programmes et allouer des fonds en conformité avec les priorités de la collectivité;
- le montant de financement devant être attribué, et d'exposer les conditions auxquelles ce financement sera transféré, par le Canada à la PNM, afin d'aider financièrement cette dernière à fournir des programmes et des services en conformité avec ses objectifs et plans pour la collectivité et avec les modalités de l'accord de subvention;
- la responsabilité redditionnelle première de la PNM envers les membres de la collectivité à l'égard de la prestation des programmes et services pour lesquels un financement a été transféré à la PNM en vertu du présent accord, et relativement à la saine gestion et à la bonne utilisation des fonds; et
- la responsabilité redditionnelle de la PNM envers le Canada relativement à la gestion et à l'utilisation saines des fonds transférés au conseil en vertu de l'accord.

Aux termes de l'accord de subvention, la PNM est responsable de la prestation des programmes et services suivants :

- inscription des Indiens et liste de bande;
- gestion foncière;
- services d'éducation primaire/secondaire;
- éducation postsecondaire;

¹ Les négociations formelles sur l'autonomie gouvernementale ont commencé en 2004 et, en 2005, l'Accord-cadre sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Miawpukek a été signé. Actuellement, les négociations en sont à l'étape de l'accord de principe, et la ratification de l'accord définitif par la collectivité est prévue pour 2014.

² Les cinq accords de subvention antérieurs visaient sur les périodes suivantes : 1986-1987 à 1991-1992; 1991-1992 à 1996-1997; 1997-1998 à 2002-2003; 2003-2004 à 2004-2005; 2005-2006 à 2009-2010.

- services d'aide et de soutien social;
- immobilisations et entretien;
- financement pour l'administration de la bande; et
- développement économique.

Gestion de l'accord de subvention

L'accord de subvention est géré par le conseil de bande de la Première nation Miawpukek, qui doit rendre des comptes à ses membres sur la prestation de tous les programmes et services (énumérés à l'annexe B de l'accord de subvention).

La PNM produit un rapport annuel, incluant des états financiers vérifiés, à l'intention des membres de la bande et applique des politiques de reddition de comptes qui prévoient des règles de divulgation, de transparence et des recours. La PNM est aussi responsable, devant le Canada, de la gestion et de l'utilisation des fonds transférés aux termes de l'accord de subvention, et elle est tenue de fournir à AINC des états financiers annuels vérifiés.

À AINC, c'est au sous-ministre adjoint principal du secteur Opérations régionales qu'incombe la responsabilité générale de l'accord de subvention. Au bureau régional de l'Atlantique d'AINC, celui-ci est également responsable de la gestion de l'accord de subvention, par l'intermédiaire de la Direction des services de financement.

Ressources

En 1986-1987, l'accord de subvention initial incluait un financement de 5 524 966 \$. Le niveau du financement a été redéfini en 1995-1996 pour passer à 6 577 000 \$, et il totalise 9 442 000 \$ en 2009-2010. Le financement pour 2010-2011, c'est-à-dire l'année de prolongation de l'accord de subvention, totalise 9 631 000 \$. Aucun nouveau rajustement n'a été apporté au montant de base de cet accord, à l'exception de la croissance annuelle de 2 % prévue dans l'accord. Il convient de préciser que la croissance de la population vivant dans la réserve pour la période de 1986 à 2010 a été de 40 %, le nombre de personnes qui y vivent ayant passé de 590 en 1986 à 828 en 2010.

Le montant de subvention qui précède ne représente pas la totalité du financement fourni à la PNM par le gouvernement du Canada. Au cours de la même période, une somme additionnelle de 30 580 871 \$ a été versée comme suit :

- une somme de 12 259 464 \$ a été versée par AINC, en vertu d'ententes globales de financement à l'appui de différents projets de développement économique, d'immobilisations, d'infrastructure et d'autres activités de programme; et
- d'autres ministères fédéraux, dont Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Pêches et Océans Canada (MPO), Ressources naturelles Canada, Industrie Canada et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) ont versé au total 18 321 407 \$.

Évaluations antérieures

L'accord de subvention a fait l'objet de trois évaluations antérieures, en l'occurrence :

- Évaluation de l'autorisation de subvention à la Première nation de Miawpukek, en 2005;
- Évaluation de l'Accord relatif au Fonds pour la bande Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi pour la période de 1991-1992 à 1996-1997, en 1996; et
- Évaluation de l'Accord quinquennal de financement de la bande de Miawpukek, en 1990.

Les évaluations menées antérieurement ont fait état de résultats positifs, notamment lors de l'évaluation de 2005 menée par Goss Gilroy Inc. pour la PNM et le Bureau de la région de l'Atlantique d'AINC, au terme de laquelle il a été conclu que la PNM est une bande efficace sur les plans de la gouvernance et de ses politiques et procédures en matière de gestion des finances et des programmes. Selon cette évaluation, la PNM continue d'atteindre les objectifs de l'accord de subvention et, en particulier, de s'acquitter de sa responsabilité redditionnelle principale envers les membres de la bande relativement à la prestation des programmes et services et à la saine gestion des fonds. La PNM s'est prévaluée de la souplesse que lui apporte l'accord de subvention pour améliorer les programmes et en introduire de nouveaux, en réponse aux priorités de la collectivité.

2 Méthodologie de l'évaluation

2.1 Portée de l'évaluation et calendrier

La présente évaluation porte sur les activités entreprises entre avril 2005 et décembre 2010. Le mandat de l'évaluation a été élaboré conjointement par un groupe de travail constitué de représentants de la PNM et d'AINC, et a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AINC en juin 2010. Le contrat avec les consultants a été conclu en septembre 2010, et les travaux sur place ont été réalisés au cours des mois de septembre et d'octobre 2010.

2.2 Enjeux et questions de l'évaluation

En conformité avec les exigences énoncées dans l'accord de subvention, ainsi que dans la Politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation, les enjeux et questions d'évaluation qui suivent ont été examinés dans le rapport.

Pertinence

La pertinence continue de l'accord de subvention a été examinée.

1. L'accord de subvention est-il toujours nécessaire?
2. Les objectifs de l'accord de subvention sont-ils conformes aux priorités de la Première nation et du gouvernement fédéral?
3. Les rôles et responsabilités d'AINC et de la PNM relativement à l'administration de l'accord de subvention sont-ils définis convenablement?

Rendement/Efficacité et économie

L'enjeu relatif au rendement/à l'efficacité et à l'économie portait sur l'efficience et sur les avantages économiques liés à l'accord de subvention, et l'examen de cet enjeu s'est fait au moyen d'une comparaison entre les indicateurs socio-économiques relatifs à la PNM et ceux liés à d'autres Premières nations au Canada.

4. Dans quelle mesure l'administration de l'accord de subvention a-t-elle été efficiente?
5. Dans quelle mesure l'administration de l'accord de subvention a-t-elle été économique?
6. Comment les réalisations de la PNM en vertu de l'accord de subvention se comparent-elles à celles des autres Premières nations au Canada?

Rendement et réussite

L'enjeu relatif au rendement et à la réussite concerne la mesure dans laquelle les objectifs précis de l'accord de subvention ont été atteints.

7. Dans quelle mesure la PNM a-t-elle été capable de définir les objectifs et les plans de sa collectivité?

8. Dans quelle mesure la PNM a-t-elle alloué les fonds en conformité avec les priorités de la collectivité?
9. La PNM a-t-elle été en mesure de concevoir ses propres programmes et services de manière à ce qu'ils produisent des résultats et soient à la hauteur des normes applicables?
10. La PNM a-t-elle été en mesure d'élaborer et de maintenir des normes de reddition de comptes? Les mesures de reddition de comptes en vigueur dans la collectivité incluent-elles des dispositions concernant la divulgation, la transparence et les mécanismes de recours?

2.3 Méthodologie de l'évaluation

Le Groupe de travail a préparé un rapport sur la méthodologie de l'évaluation afin de s'assurer que celle-ci remplisse à la fois les attentes de la PNM et celles d'AINC.

Sources de données

Les constatations et conclusions de l'évaluation sont fondées sur l'analyse et la validation de plusieurs sources de données, énumérées ci-dessous.

Examen de documents et de dossiers

Parmi les documents examinés au cours de l'évaluation, mentionnons divers documents d'AINC concernant le financement des collectivités des Premières nations; les évaluations antérieures des accords de financement de la PNM; des documents relatifs à la planification, à l'administration et à la reddition de comptes fournis par la PNM; les profils provinciaux concernant le bien-être des collectivités. Les dossiers et documents ont été examinés dans les bureaux de la PNM à Conne River, ainsi qu'au Bureau régional d'AINC à Amherst (Nouvelle-Écosse).

Entrevues avec des intervenants clés

Les entrevues ont été menées avec 45 personnes considérées comme des intervenants clés, à savoir :

- le chef et le conseil de la PNM (6 personnes);
- les directeurs et gestionnaires de la PNM (27 personnes);
- les représentants du Bureau régional d'AINC à Amherst (5) et à l'administration centrale (3); et
- d'autres personnes qui représentaient des organisations ayant des rapports professionnels continus avec la PNM (4).

Les renseignements tirés des entrevues avec les intervenants clés sont présentés selon les formulations et les critères suivants :

- « Tous/presque tous » – les constatations reflètent les vues de 90 % ou plus des répondants du groupe.
- « La vaste majorité/la plupart » – les résultats reflètent les vues d'au moins 75 %, mais de moins de 90 % des répondants du groupe.
- « La majorité » – les résultats reflètent les vues de 51 %, mais de moins de 75 % des répondants du groupe.
- « La moitié » – les résultats reflètent les vues de 50 % des répondants du groupe.

- « Quelques-uns » – les résultats reflètent les vues d’au moins 25 %, mais de moins de 50 % des répondants du groupe.

Sondage dans la collectivité

Le sondage mené dans la collectivité visait 50 % des ménages de la PNM; il ciblait donc un échantillon de 124 ménages. Les visites à domicile se sont déroulées sur une période de deux semaines, et le travail a été réalisé par un intervieweur engagé localement. Lorsqu’il n’obtenait pas de réponse, l’intervieweur retournait plusieurs fois au domicile des gens afin d’arriver à parler à une personne de plus de 18 ans. Au total, 91 entrevues ont été menées.

Séances en groupes de discussion

Cinq séances en groupes de discussion ont été menées avec 46 membres de la PNM afin d’examiner les enjeux qui sont ressortis du sondage dans la collectivité et des entrevues avec les intervenants clés. Des groupes de discussion ont été formés avec des aînés, des jeunes (âgés de 18 à 24 ans), des élèves de 5^e secondaire et des membres de la collectivité.

Analyse comparative

Pour les besoins de l’évaluation, on s’est servi de l’Indice de bien-être des collectivités (IBC) afin d’examiner les changements dans la situation socio-économique de la PNM survenus au cours de la période de 1991 à 2006, par comparaison avec :

- les Premières nations au Canada;
- les Premières nations du Canada atlantique; et
- trois collectivités non autochtones voisines, à Terre-Neuve-et-Labrador.

Dans le cas des collectivités avoisinantes, l’analyse a été étayée à l’aide de données provenant du site Web sur les comptes des collectivités du gouvernement de T.-N.-L.³.

Considérations, points forts et limites

Considérations

La PNM participe actuellement à des négociations sur l’autonomie gouvernementale avec le gouvernement du Canada et la province de T.-N.-L. Comme ces négociations sont en cours, les résultats de la présente évaluation serviront à justifier le renouvellement de l’accord de subvention et l’autorisation de subvention existants.

L’accord de subvention est unique en son genre. AINC n’a conclu aucun accord de financement comparable avec quelque autre Première nation que ce soit. Il y aurait lieu d’étudier l’applicabilité de cet accord de subvention à d’autres Premières nations au Canada, en se fondant sur une évaluation des risques relatifs à la capacité des collectivités. Cet examen porterait notamment sur la compatibilité de l’accord de subvention de la PNM avec l’orientation de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert, et déterminerait dans quelle mesure l’accord de subvention s’inscrit dans le continuum de gouvernance.

³ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Community Accounts*. Extrait de www.communityaccounts.ca

Points forts

L'évaluation a été menée conjointement par un groupe de travail au sein duquel AINC et la PNM étaient tous deux représentés. Les leçons apprises de cette démarche serviront dans des travaux d'évaluation futurs concernant les ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale.

Limites

L'accord de subvention prévoit du financement destiné à des programmes dans un large éventail de domaines. La PNM s'est prévaluée de la souplesse offerte par l'accord de subvention pour concevoir et mettre en œuvre des programmes dans divers domaines qui ne sont pas couverts par l'accord de subvention (p. ex. création d'emplois, ressources naturelles, loisirs et culture, justice et services de police). L'évaluation a permis d'examiner les programmes qui existent dans tous ces domaines; toutefois, le degré de profondeur des enquêtes et des analyses dans chaque domaine de programme a été limité par les ressources qui étaient disponibles pour l'évaluation. Par exemple, l'évaluation n'incluait pas l'examen détaillé des permis et des inspections à la section Travaux d'immobilisations. De plus, certains gestionnaires de ce domaine n'étaient pas disponibles pour des entrevues, ce qui a limité les renseignements que l'on aurait pu obtenir de sources directes.

2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

L'autorité responsable du projet est la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AINC. L'autorité a notamment travaillé avec des représentants du Bureau régional d'AINC et de la PNM réunis au sein d'un Groupe de travail qui :

- a élaboré le mandat et l'énoncé de mission de l'évaluation;
- a préparé un rapport sur la méthodologie;
- a sélectionné des consultants appelés à effectuer les travaux, à la satisfaction des deux parties; et
- a examiné les instruments de recherche établis par les consultants pour l'étape des travaux sur place de l'évaluation.

Les travaux sur place ont été effectués par un consortium constitué de deux entreprises : Goss Gilroy Inc., une firme nationale ayant un bureau à T.-N.-L., et Hollett & Sons Inc., une entreprise établie à T.-N.-L.

La participation des représentants de la PNM à la gestion de l'évaluation a été bénéfique. Ceux-ci ont contribué à la préparation de l'évaluation et apporté une aide considérable aux arrangements logistiques (réception des documents, coordination des entrevues avec les intervenants clés, identification d'un intervieweur qualifié et recrutement de membres de la collectivité pour former les groupes de discussion).

L'assurance de la qualité s'est faite au moyen des activités du Groupe de travail, y compris la validation des conclusions au cours d'une séance tenue à St. John's en décembre 2010, à laquelle ont pris part des représentants de la PNM, d'AINC et des deux entreprises de consultants. De plus, ce sont les représentants des deux parties, c'est-à-dire AINC et la PNM, qui ont examiné les rapports préliminaire et final et qui se sont entendus sur les recommandations.

3 Constatations de l'évaluation – Pertinence

La présente section porte sur la pertinence de l'accord de subvention, et en particulier :

- le besoin continu de l'accord de subvention;
- la concordance de l'accord de subvention avec les priorités de la PNM et du gouvernement du Canada; et
- la convenance des rôles d'AINC et de la PNM dans l'administration de l'accord de subvention.

Selon les constatations découlant de l'évaluation, la PNM a encore besoin de l'accord de subvention. Ce dernier donne à la collectivité la possibilité de gérer ses propres affaires, possibilité qui a débouché sur l'élaboration de programmes et de services qui répondent aux besoins des membres de la bande. L'accord de subvention s'harmonise bien avec les priorités de la PNM et avec celles du gouvernement du Canada. Il appuie la mission de la PNM, de même que la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert du gouvernement fédéral, du fait que cette entente de financement est à la fois souple et tient compte des risques. C'est la PNM qui administre l'accord de subvention avec un degré élevé de responsabilité envers le Canada et les membres de la bande.

Il ressort de l'évaluation que les rôles relatifs à l'administration de l'accord de subvention demeurent pertinents et sont bien définis et appropriés. La PNM est responsable, envers les membres de la bande, de la prestation des programmes et services, et elle est, par ailleurs, tenue de soumettre des états financiers annuels à AINC. Le rôle d'AINC est approprié, dans le sens où le Ministère s'acquitte de ses responsabilités et veille à ce que le financement accordé en vertu de l'accord de subvention fasse l'objet d'une reddition de comptes appropriée et produise les résultats escomptés.

3.1 Nécessité continue de l'accord de subvention de la PNM

Selon les conclusions de l'évaluation, l'accord de subvention demeure important. Les fonds versés en vertu de cet accord servent à fournir des services essentiels dans la collectivité, comme le démontrent les états financiers vérifiés qui sont remis à AINC chaque année. De plus, la PNM s'est prévaluée de la souplesse que lui confère l'accord de subvention pour concevoir et mettre en œuvre des programmes et services particuliers qui répondent aux besoins exprimés par la collectivité. Tous les intervenants clés de la collectivité considèrent l'accord de subvention comme le mécanisme qui permet à la PNM de répondre aux priorités de la collectivité.

Passer à un type différent d'entente de financement engendrerait des difficultés à la fois pour la collectivité et pour AINC. La PNM a mis en place de nombreuses initiatives qui ne sont pas prévues par l'accord de subvention, mais qui sont pourtant considérées comme des pratiques exemplaires. Ces initiatives ne seraient pas aisément admissibles sous le régime de l'Entente de financement MAINC – Premières nations (EFMPN). Voici des exemples d'initiatives qui ont été conçus par la PNM dans le cadre de l'accord de subvention :

Programme de création d'emplois : La PNM est engagée à l'égard du principe du plein emploi pour les adultes dans la collectivité. Au lieu de verser un soutien au revenu passif aux sans-emploi, la PNM a recouru à cette initiative de « mesures actives » afin de donner du travail à ces personnes et de s'assurer qu'elles rendent des services précieux dans la collectivité. Cela réduit considérablement le nombre de bénéficiaires d'aide au revenu.

Département des ressources naturelles : La PNM a créé un département des ressources naturelles qui s'emploie à mettre en valeur, à gérer et à protéger les ressources naturelles de la réserve. Ce service est parvenu à travailler de manière efficace avec des organismes gouvernementaux, dont le ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO).

Département de la justice : La PNM a formé un département de la justice et conclu une entente sur les services policiers provinciaux avec la province de T.-N.-L. Le département de la justice a aussi instauré un Programme de justice communautaire, un Comité consultatif de la police, un Comité des règlements et des services de médiation familiale. Des fonds additionnels ont été fournis à cet égard par la province de Terre-Neuve-et-Labrador et le ministère fédéral de la Justice.

Département de la formation et du développement économique : La PNM a choisi d'allouer des ressources additionnelles au développement économique, au-delà du financement accordé à ce titre par AINC. La PNM peut ainsi exploiter plusieurs entreprises dans la collectivité et mener des projets économiques en matière de tourisme et dans d'autres domaines, en consultation avec diverses sources de financement.

3.2 Harmonisation de l'accord de subvention avec la mission de la PNM et avec les priorités du gouvernement fédéral

Harmonisation avec la mission de la PNM

La mission de [la PNM] est de préserver, de promouvoir et de faire avancer la culture, la santé, l'économie, l'éducation et le bien-être social de notre population – y compris notre langue, notre histoire et notre spiritualité.

Tout en laissant la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux besoins de la collectivité et modifier les programmes et services selon les besoins, l'accord de subvention a permis à la PNM de poursuivre sa mission. Les données issues de l'évaluation démontrent que la PNM a su travailler efficacement à la réalisation de cette mission. La PNM a acquis la capacité de mettre en œuvre des programmes et des services, de les évaluer et d'y apporter des modifications en réaction aux réalités financières et aux besoins de la collectivité.

Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral

La mise en œuvre de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (2008) touche tous les bénéficiaires de subventions et de contributions fédérales, y compris les Premières nations et les conseils tribaux qui bénéficient de financement. La Politique vise à assurer que les programmes de paiements de transfert sont gérés de façon intègre, transparente et responsable. L'article 3.7 de la Politique stipule ceci :

En appui au renforcement de la responsabilisation en matière de fonds publics et à l'obtention de meilleurs résultats pour les Canadiens, la politique exige que les paiements de transfert soient gérés en tenant compte des risques, en maintenant un bon équilibre entre le contrôle et la souplesse, et en regroupant une combinaison appropriée de bonnes pratiques de gestion, d'administration simplifiée et d'exigences claires en matière de rendement.

Le caractère souple de l'accord de subvention appuie la Politique sur les paiements de transfert, l'accord de subvention étant une entente de financement qui tient compte des risques et qui est mise en œuvre sans que la reddition de comptes n'ait à en souffrir. La PNM a la réputation d'être solide en gestion, d'être responsable envers la collectivité et responsable financièrement.

L'accord de subvention, et les résultats obtenus par la PNM depuis que l'accord existe, est également en harmonie avec les grandes priorités de planification du Ministère pour la période de 2011 à 2014, comme le montre le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Liens entre les priorités d'AINC et l'accord de subvention

Priorités d'AINC (2011-2014)	Lien avec l'accord de subvention
Transformer, pour des résultats améliorés	
Renforcement et réforme de l'éducation	La PNM obtient une meilleure note dans le volet <i>Éducation</i> de l'Indice de bien-être des collectivités (IBC) que trois collectivités non autochtones voisines, et un résultat supérieur à la note moyenne des Premières nations dans le Canada atlantique et des Premières nations au Canada. L'accord de subvention a permis à la PNM de faire de l'éducation une priorité et de produire des résultats relativement à cette priorité dans sa collectivité.
Habilitation des citoyens	La PNM a démontré un degré élevé de responsabilité envers sa collectivité. Il s'agit d'un élément clé de la gouvernance pour la PNM.
Amélioration du développement et de la viabilité économiques	La PNM a consacré des ressources additionnelles considérables au développement économique. Elle planifie activement, organise des initiatives, noue des partenariats avec des sources externes et évalue les progrès de ces activités.
Améliorer les partenariats et les relations	
Facilitation du développement de la collectivité et de ses capacités	L'accord de subvention a débouché sur un développement important des capacités de la collectivité et sur sa responsabilisation accrue.
Accroissement des partenariats afin de s'assurer que les programmes sont mieux adaptés aux besoins	La souplesse de l'accord de subvention a permis à la PNM d'utiliser le financement qu'elle reçoit pour nouer des partenariats plus stratégiques avec d'autres organismes gouvernementaux.
Négociation et mise en œuvre d'ententes sur les revendications et sur l'autonomie gouvernementale	La PNM mène actuellement des négociations relatives à son autonomie gouvernementale avec le Canada et la province de T.-N.-L. L'accord de subvention a donné à la PNM les moyens dont elle avait besoin pour progresser le long du continuum de la gouvernance, et lui permettre de se préparer à administrer une entente globale sur son autonomie gouvernementale.

Priorités d'AINC (2011-2014)	Lien avec l'accord de subvention
Gérer les ressources efficacement	
Mise en œuvre de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert afin d'améliorer la gestion des relations de financement	L'accord de subvention a démontré qu'il est possible de réduire considérablement le fardeau de production de rapports sans y perdre dans la reddition de comptes ou dans l'obtention de résultats. Le maintien de l'autorisation de subvention vient appuyer encore davantage l'objectif de la Politique sur les paiements de transfert, à savoir une gestion tenant compte des risques ⁴ .

L'accord de subvention, ses objectifs et les résultats qu'il permet de réaliser, sont associés à l'activité *La gouvernance et les institutions gouvernementales* du résultat stratégique *Le gouvernement*, énoncé dans l'Architecture des activités de programmes (AAP) du Ministère. Cette activité de programme appuie l'émergence de gouvernements et d'institutions capables et responsables pour les Premières nations.

3.3 Convenance des rôles dévolus à AINC et à la PNM

Aux termes de l'accord de subvention, la PNM est redevable devant la collectivité des services qui sont offerts et de la qualité de la gouvernance et de son administration. La PNM demeure responsable envers AINC de la qualité de son administration financière. Il ressort de l'évaluation que le rôle actuel de la PNM est approprié, compte tenu du degré élevé de responsabilité démontré envers la collectivité.

L'évaluation conclut qu'AINC est en mesure de s'acquitter convenablement de ses rôles et responsabilités sous le régime de l'accord de subvention. La présentation d'états financiers annuels vérifiés permet à AINC de s'assurer que les fonds fournis par le gouvernement du Canada sont dépensés comme il convient, et dûment comptabilisés. L'une des conséquences de cet état de choses est qu'AINC reçoit moins d'information au sujet de la PNM qu'il en reçoit des bandes qui ont des exigences plus lourdes à assumer en matière de production de rapports. Toutefois, la PNM a démontré qu'elle était en mesure de fournir au Ministère la documentation requise lorsqu'AINC a besoin d'information additionnelle.

En outre, les évaluations constituent une exigence prévue dans l'accord de subvention et la Politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation. Ces évaluations permettent en fait d'examiner périodiquement la pertinence et le rendement de l'accord⁵.

⁴ L'Évaluation générale (EG) est un nouvel outil que s'est donné AINC pour appuyer la gestion des ententes de financement. L'outil d'EG prend des « clichés » annuels des rendements antérieurs des bénéficiaires et cerne les forces et les risques émergents qui peuvent avoir des effets sur leur rendement futur. Les résultats de l'évaluation générale de la PNM indiquent un niveau de risque très faible (évalué à 6,75 sur une échelle de 75).

⁵ Voir la section 1.2 du présent rapport pour obtenir la description des travaux d'évaluation antérieurs.

4 Constatations de l'évaluation – Rendement, efficacité et économie

La présente section examine le rendement, l'efficacité et l'économie de l'accord de subvention. Plus particulièrement, elle porte sur :

- la mesure dans laquelle l'administration de l'accord de subvention est efficace;
- la mesure dans laquelle l'administration de l'accord de subvention est économique; et
- le rendement socio-économique de la PNM, sous le régime de l'accord de subvention.

L'évaluation a permis de constater que l'administration de l'accord de subvention est très efficiente, en particulier en ce qui concerne les exigences en matière de rapports. Une fois par année, la PNM présente ses états financiers vérifiés à AINC. Comparativement à la situation d'autres bandes, ce fardeau de reddition de comptes est beaucoup moins lourd. En outre, l'administration de l'accord de subvention exige beaucoup moins de ressources de la part du Bureau régional d'AINC.

L'accord de subvention est économique pour la PNM. Au cours de la période visée par le présent accord, la PNM a recueilli 18,3 millions de dollars en financement externe (excluant les fonds provenant de l'accord de subvention et d'autres montants de financement précis par voie de contribution d'AINC). Ces fonds externes proviennent de sources fédérales et provinciales et requièrent, pour la plupart, une contribution de la PNM, pour laquelle la PNM a pu utiliser des fonds provenant de l'accord de subvention. De plus, le fait de disposer d'un accord de subvention a permis à la PNM d'obtenir des modalités de financement favorables et souples à la fois pour réaliser de nouvelles initiatives et relever les défis financiers.

L'analyse des résultats de l'Indice du bien-être des collectivités montre que la PNM obtient une note bien supérieure à celle d'autres Premières nations au Canada, et cet écart continue de s'accroître depuis 1991. Par rapport aux collectivités non autochtones voisines, au cours de la même période, la PNM a atteint un niveau comparable pour tous les indices en 2006.

4.1 Efficacité de l'accord de subvention

Exigences en matière de production de rapports

L'accord de subvention est beaucoup moins exigeant au chapitre des rapports à produire que ne le sont les autres ententes de financement fédérales. La PNM est tenue de produire une fois par année des états financiers vérifiés. Normalement, sous le régime d'une EFMPN, 15 rapports doivent être produits chaque année, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2 : Exigences en matière de rapports sous le régime d'une EFMPN type

Domaine de rapport	Nombre de rapports annuels requis
Éducation	4
Services sociaux	2
Immobilisations	5
Développement économique	2
Gouvernance et institutions	2
Total	15

L'administration de l'accord de subvention est également efficace selon AINC, qui estime que le temps qu'un agent des services de financement doit consacrer à l'administration de l'accord de subvention représente de deux à quatre jours de travail par année. À titre comparatif, on estime que l'administration d'une EFMPN exige 20 jours de travail et qu'il faut en compter 40 pour administrer une entente globale de financement.

4.2 Économie de l'accord de subvention

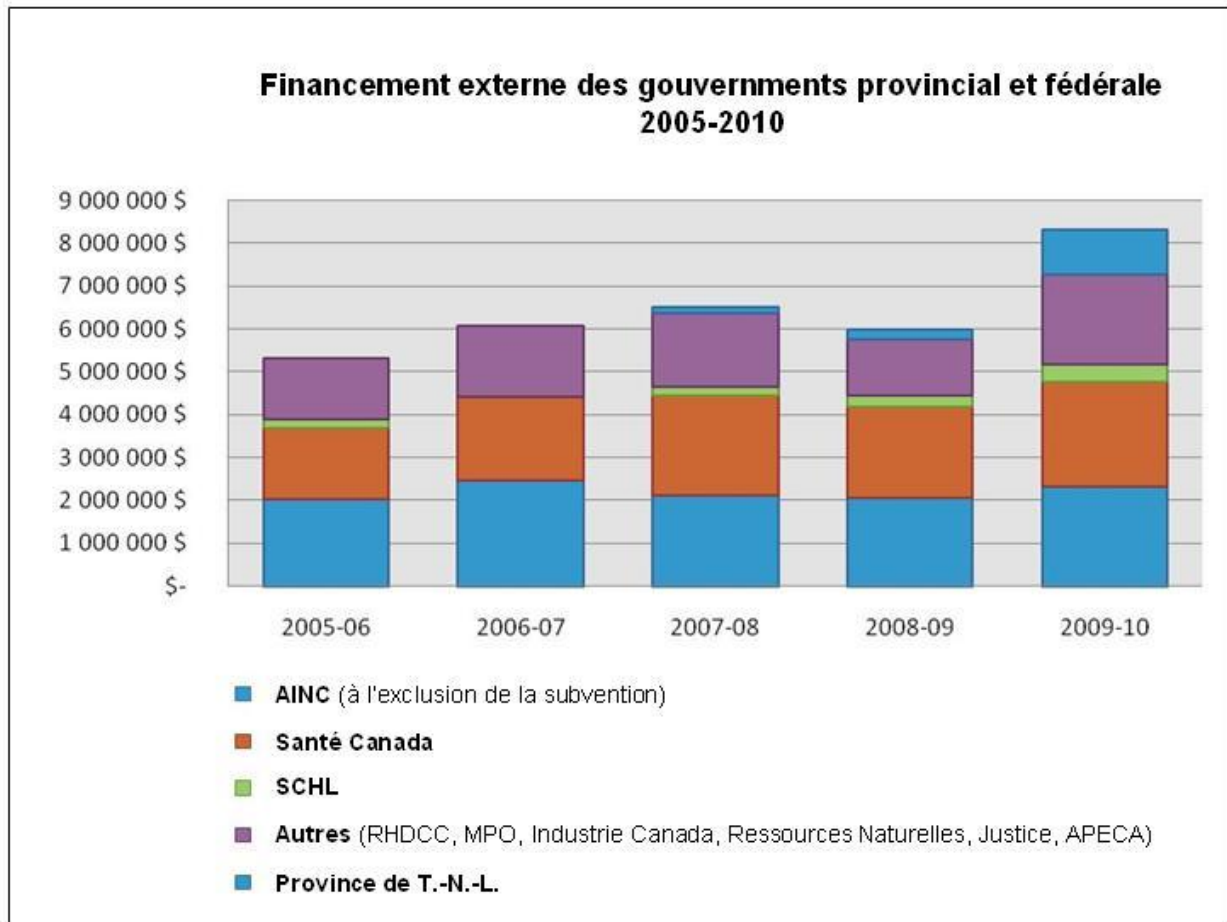
Utilisation de l'effet de levier pour obtenir du financement supplémentaire

L'accord de subvention a permis à la PNM d'obtenir, par effet de levier, du financement gouvernemental, fédéral et provincial additionnel. Le fait de disposer de la souplesse et de l'indépendance voulues pour faire des contributions en fonds propres lorsque d'autres programmes gouvernementaux l'exigent permet de faire jouer l'effet de levier. La réglementation du gouvernement fédéral à l'encontre de l'échelonnement (cumul) de programmes, qui interdit l'utilisation de fonds reçus dans le cadre d'un programme fédéral comme contribution en fonds propres lorsqu'on fait appel à un autre programme, ne s'applique pas sous le régime de l'accord de subvention. Voici des exemples montrant que la PNM a su tirer le meilleur parti des ressources additionnelles pour la mise en œuvre de programmes :

- Justice Canada : Programme de justice communautaire;
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada : Programme Nouveaux Horizons;
- AINC : divers programmes d'éducation et de développement économique;
- APECA : soutien à la planification du développement économique;
- Ressources naturelles Canada : Programme forestier des Premières nations;
- MPO : programme des pêches autochtones; et
- Programmes du gouvernement provincial : différents programmes des ministères de l'Innovation, du Commerce et du Développement rural, Foresterie et Agriculture, et Santé et Développement communautaire.

La figure 1 illustre la mesure dans laquelle la PNM a pu obtenir des fonds supplémentaires au cours de la période de 2005 à 2010. Au fil de la présente période visée par l'accord de subvention, la PNM a pu recueillir 18,3 millions de dollars en financement externe (excluant les fonds provenant de l'accord de subvention et d'autres montants de financement précis par voie de contribution d'AINC).

Figure 1 : Financement externe de sources provinciale et fédérale



Capacité de bénéficier d'options financières dans le cadre de l'accord de la subvention

L'accord de subvention a donné à la PNM la garantie d'un financement régulier sans le risque de voir AINC interrompre le financement en raison d'exigences non remplies au titre des rapports à produire. La PNM a pu bénéficier d'options financières qui lui ont été favorables, grâce à l'accord de subvention. Cette situation est tout à fait différente de celle d'une EFMPN sous le régime de laquelle le financement peut être interrompu lorsque les rapports sont en retard, ce qui présente un risque lorsque vient le temps d'emprunter auprès d'institutions financières. Une bande bénéficiant d'une EFMPN peut demander du financement à une banque, mais peut ne pas bénéficier d'aussi bonnes modalités de financement que ce ne serait le cas sous le régime de l'accord de subvention. La crise financière qu'a traversée l'aquaculture et qui a touché la PNM en 2001 est un bon exemple illustrant les options financières que la PNM a pu obtenir grâce à l'accord de subvention⁶. La souplesse offerte par l'accord de subvention a constitué un élément clé dans le plan de gestion de sa dette que la PNM est parvenue à négocier avec une institution financière et AINC.

⁶ Le lecteur est invité à consulter la section 5.3 pour de plus amples renseignements sur cette crise financière.

4.3 Atteinte des résultats sous le régime des accords de subvention

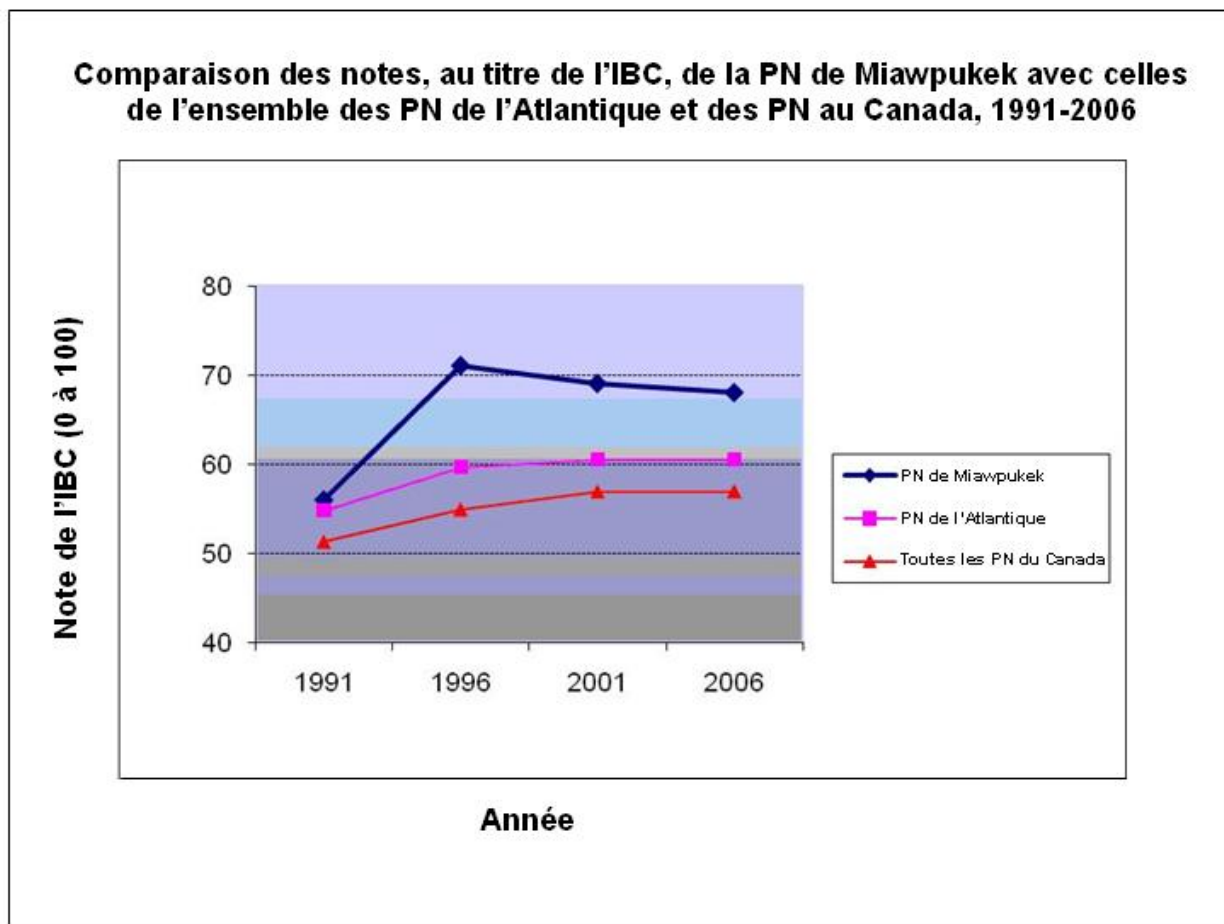
La section 5 du présent rapport fait état des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs de l'accord de subvention. À la lumière des résultats de l'IBC, la présente section porte sur les résultats socio-économiques de haut niveau obtenus par la PNM, par comparaison avec d'autres collectivités des Premières nations et collectivités non autochtones au Canada.

L'IBC mesure le bien-être des diverses collectivités canadiennes à l'aide d'indicateurs du bien-être socio-économique, dont l'éducation, l'activité sur le marché du travail, le revenu et le logement, indicateurs qui découlent des recensements qu'effectue Statistique Canada. Les indicateurs sont ensuite combinés de façon à attribuer à chaque collectivité une note au chapitre du bien-être⁷. Il est à noter que l'analyse de l'IBC n'évalue pas si l'amélioration du bien-être est liée à l'accord de subvention lui-même. Ce qui ne veut pas dire que ce lien n'existe pas, mais plutôt que les mesures de l'IBC ne démontrent pas un lien direct et que d'autres facteurs peuvent être plus déterminants.

L'analyse des données relatives à l'IBC montre que la note de la PNM est nettement supérieure à celle des Premières nations du Canada atlantique et des Premières nations du Canada en général, et cet écart ne cesse de s'accroître depuis 1991. Comme on peut le voir à figure 2, en 1991, la PNM a affiché des résultats comparables à ceux des autres Premières nations et, par la suite, ces résultats se sont améliorés considérablement. L'amélioration a été particulièrement marquée au cours de la période de 1991 à 1996, et elle s'est maintenue, quoiqu'avec un léger fléchissement, en 2001 et en 2006.

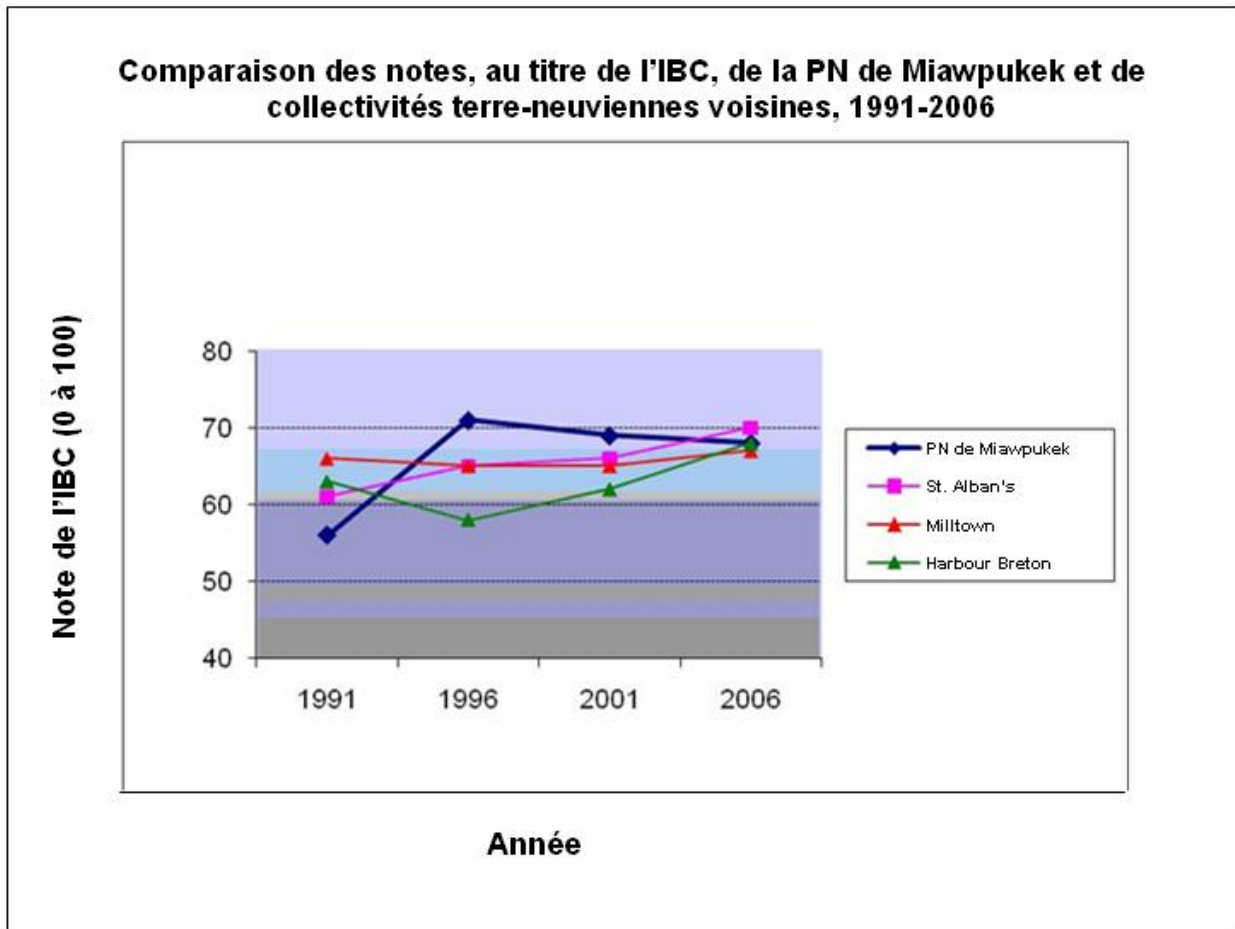
⁷ Pour de plus amples renseignements sur l'Indice du bien-être des collectivités, veuillez consulter le site <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/rs/pubs/cwb/index-fra.asp>.

Figure 2 : Indice de bien-être des collectivités pour la PNM et les autres Premières nations



La figure 3 offre une comparaison de la PNM avec des collectivités non autochtones voisines. En 1991, la PNM obtenait une note nettement inférieure à celle des collectivités de Milltown, Harbour Breton et St. Alban's. Toutefois, en 1996, la PNM a nettement pris les devants. Depuis, elle n'est pas parvenue à égaler les avancées constatées dans les autres collectivités, mais la PNM se maintient à un niveau de bien-être communautaire comparable et même nettement supérieur à celui de la plupart des Premières nations du Canada.

Figure 3 : IBC de la PNM et de collectivités voisines



5 Conclusions de l'évaluation – Rendement et réussite

La présente section porte sur le rendement et la réussite de l'accord de subvention. Il fallait donc voir s'il existait des données démontrant que les objectifs énoncés dans l'accord de subvention avaient été atteints en ce qui concerne les éléments suivants :

- la planification;
- l'affectation de fonds aux priorités de la collectivité;
- la qualité des programmes; et
- l'élaboration et le maintien de normes de reddition de comptes.

Il ressort de l'évaluation que la PNM est dotée de solides processus de planification qui prévoient notamment la consultation active de la collectivité et la prise en compte de ses priorités. La planification commence à l'échelon du chef et des conseillers (sur des horizons de planification de deux et de cinq ans), avec la contribution de la collectivité. Les plans sont mis en œuvre par le personnel de la PNM, en application de ses processus de planification des opérations. Bien que la Première nation en soit encore à parfaire ce processus pour le rendre formel, les éléments de base sont clairement en place. À l'heure actuelle, les plans de fonctionnement annuels de chaque service sont directement rattachés au cycle budgétaire. Étant donné que la collectivité est à ce point engagée dans la définition des priorités de la PNM et dans sa planification, il est clair que l'attribution de fonds sous le régime de l'accord de subvention est en harmonie avec ses priorités. L'évaluation a fait ressortir un grand nombre d'exemples de programmes et d'initiatives de la PNM qui résultent directement de l'apport de la collectivité.

L'évaluation a permis de constater que la qualité des programmes de la PNM est généralement excellente, et plusieurs pratiques exemplaires ont été relevées, notamment le fait que la PNM a évalué à l'interne et amélioré un grand nombre de ses programmes, pour que ces derniers soient mieux adaptés aux réalités financières et aux besoins de la collectivité. La PNM éprouve cependant certaines difficultés liées aux coûts d'administration de ses programmes et services et a demandé à revoir son budget de base avec le Bureau régional d'AINC.

Voici quelques faits saillants concernant la qualité des programmes :

- Il n'y a pas de retard dans l'inscription des Indiens, que ce soit à AINC ou dans la PNM; contrairement à de nombreuses bandes qui ont de la difficulté à recruter des registraires et à les maintenir en poste, le registraire de la PNM est en poste depuis 20 ans.
- Le plein éventail des processus de gestion foncière est en place et la PNM est actuellement engagée dans la mise œuvre d'un processus de désignation des terres. La PNM accuse du retard en ce qui concerne l'arpentage et n'a pas encore trouvé de source de financement pour appuyer ce travail, ce qui retarde certains projets de développement.
- La PNM offre les niveaux de la maternelle à la 12^e année, le plein éventail des programmes d'enseignement et un solide volet culturel. L'école utilise le programme et les examens provinciaux, et ses enseignants sont membres en règle de l'Association des enseignants provinciale. Le taux de persévérance et de réussite scolaire des élèves de la

Set A'nwey Kina'matino'kuom (école St. Anne) se compare à celui des écoles non autochtones de T.-N.-L., et presque tous les enseignants et les administrateurs sont membres de la bande.

- La PNM dispose d'un programme bien administré de counselling, de financement et de soutien en éducation postsecondaire. Malgré le fait que la demande est toujours supérieure au financement disponible, un système fondé sur des critères établis a été mis au point et appliqué. La PNM encourage les élèves à rechercher les possibilités de faire des études postsecondaires et, en particulier, à rechercher des formations qui répondront aux besoins de planification de la relève de la PNM.
- La division de la formation est intégrée à la structure du département du développement économique, en vue du perfectionnement des ressources humaines requises pour que l'on puisse poursuivre des possibilités de développement économique.
- Le programme de création d'emplois est un exemple éloquent de ce que la PNM a su faire pour concevoir des programmes fondés sur les besoins de sa collectivité. Dès la naissance de la PNM, les membres de la bande ne voulaient pas d'une aide sociale passive, et ils ont donc lié toute forme d'aide sociale au travail. Ce programme est considéré comme très fructueux et il appuie les initiatives et programmes de la PNM.
- Le programme de logement de la PNM est fondé sur des modalités de location avec option d'achat pour presque tous les logements dans la collectivité. Il en résulte dans l'ensemble un meilleur entretien des maisons, étant donné que les résidants en sont propriétaires.
- La gouvernance est solide à la PNM. Il existe une séparation claire entre les organes politiques et administratifs, même lorsque des cadres supérieurs de la bande sont élus comme conseillers. La responsabilité du personnel envers le directeur général et celle de ce dernier envers le chef et les conseillers sont claires. Le personnel, les gestionnaires et le directeur de la PNM sont tous bien formés et qualifiés, un nombre considérable d'entre eux détenant des titres professionnels ou des diplômes de 2^e ou de 3^e cycle. Au sein de la PNM, on met fortement l'accent sur la formation des membres de la bande pour des emplois au sein de la structure de la bande.
- La PNM est très active en matière de développement économique. On dénombre sept entreprises appartenant à la bande et un grand nombre d'autres initiatives de développement économique à Conne River. La PNM travaille de manière proactive avec des partenaires de l'extérieur, y compris le secteur privé, à des possibilités de développement économique et à la mise à l'essai d'autres possibilités, au moyen d'études de faisabilité. La PNM est actuellement à compléter une stratégie de développement du tourisme, toutes les initiatives à cet égard s'inscrivant dans un vaste cadre destiné à faire en sorte que la PNM atteigne ses objectifs. Lorsque les choses vont mal, comme ce fut le cas pour l'initiative en aquaculture, la PNM a démontré qu'elle était en mesure de relever les défis financiers de manière opportune et appropriée.
- La PNM affiche un degré élevé de responsabilité envers AINC; elle présente ses états financiers vérifiés dans les délais prévus et participe aux évaluations périodiques. De plus, la PNM démontre un niveau élevé de responsabilité et de transparence envers ses membres.

5.1 Planification

La PNM dispose d'un processus de planification bien conçu qui reflète la contribution de la collectivité à cet égard et qui se traduit par des plans opérationnels qui sont communiqués à la collectivité. Le chef et son conseil dirigent la planification sur des horizons de deux et de cinq ans, et les départements se chargent de la planification opérationnelle à court terme, sous la supervision du chef et du conseil.

La planification opérationnelle annuelle est liée au cycle budgétaire. Le chef et le conseil lancent ce processus en déterminant les priorités stratégiques pour l'année et en les communiquant au directeur général. Le directeur de chaque département prépare un budget selon ses priorités et la demande de services prévue. Les demandes budgétaires des différents départements sont ensuite examinées par le directeur des finances et le Comité de vérification⁸. L'équipe de la gestion de la PNM prépare ensuite un budget intégré tenant compte des plans et priorités ainsi que des réalités financières. Le chef et les conseillers examinent le budget intégré et formulent des commentaires. Le budget est révisé et de nouveau soumis au chef et aux conseillers, aux fins d'approbation. Il s'agit de trois étapes typiques de ce processus. La collectivité est invitée à assister au processus du budget annuel avec le chef et les conseillers à des fins d'information. Elle est également invitée à prendre connaissance de l'information budgétaire réelle au Bureau de la bande, en compagnie du directeur des finances, sur rendez-vous.

5.2 Affectation de fonds aux priorités de la collectivité

En raison de la participation de la collectivité au processus de planification et de la souplesse inhérente à l'accord de subvention de la PNM, des fonds sont alloués non seulement aux programmes essentiels, tels que l'éducation, l'infrastructure, le fonctionnement et l'entretien, la gouvernance et les services sociaux, mais aussi à d'autres priorités de la collectivité. Voici quelques exemples d'affectation de fonds à des priorités qui ne sont pas prévues dans l'accord de subvention.

- Programme de création d'emplois
- Contrat de service de police avec la province de T.-N.-L.
- Programmes de loisirs et culture
- Programme de soins à domicile
- Programme de travail social dans la collectivité
- Stratégie de développement du tourisme

5.3 Qualité des programmes

Dans l'ensemble, la qualité des programmes de la PNM est élevée et se compare avec les normes provinciales et fédérales, le cas échéant. Il convient notamment de mentionner que la PNM cerne les problèmes et y réagit, et qu'elle est résolue à améliorer ses programmes. Le reste de la présente section évalue la qualité des programmes dans plusieurs domaines précis. Toutefois, l'évaluation ne prévoyait pas une évaluation complète de chaque domaine de programme.

⁸ Le Comité de vérification est constitué de cadres intermédiaires de l'ensemble de la bande, et il agit à titre de comité d'examen, avant l'adoption des plans.

Inscription des Indiens et liste de bande

La PNM a mis sur pied un service efficace et exhaustif pour la tenue du Registre des Indiens et de la liste de bandes de la PNM. L'agent de l'inscription des Indiens à la PNM s'occupe de l'inscription des Indiens pour la PNM ainsi que de la liste de la bande. La liste de la bande est conservée conformément à des processus sécuritaires et elle est tenue en conformité avec les politiques énoncées dans le Guide de rapports sur le Registre des Indiens. Il n'existe aucun retard, que ce soit à AINC ou à la PNM, en ce qui concerne les demandes d'inscription d'Indiens. Selon des renseignements provenant d'AINC, ce n'est généralement pas le cas pour d'autres Premières nations. En effet, on dénombre environ 30 000 demandes ou mises à jour non traitées par l'administration centrale d'AINC, ce qui a créé un engorgement dans le processus d'inscription. Certaines demandes peuvent circuler dans le même système pendant 10 ans.

À la PNM, le registraire gère la liste en conformité avec les procédures et politiques d'AINC, tandis qu'AINC gère 58 % des listes de bandes à l'échelle du Canada. Dans le cas des bandes qui ont effectivement un registraire, le recrutement et le maintien en poste de celui-ci peuvent poser problème, car bien souvent les registraires embauchés ne restent pas plus d'une année. Dans le cas de la PNM, c'est le même registraire qui est en poste depuis 20 ans.

Gestion foncière

Le plein éventail des activités de gestion foncière est en place.

- La PNM gère les terres selon l'approche fondée sur l'évaluation des besoins, et elle s'efforce d'élaborer des plans de gestion foncière durables.
- Les transactions foncières sont menées en conformité avec le Guide de la gestion des terres.
- Les considérations environnementales font partie intégrante des décisions en matière de gestion foncière.
- Des règlements de zonage sont en place.

Dans l'ensemble, il semble que la gestion des terres donne des résultats, mais que certains obstacles existent en raison d'un manque de financement. Le département des terres, moyennant investigation préalable, délivre les certificats de possession, procède au transfert de terres et traite les demandes d'ajouts à la réserve indienne de Miawpukek Samiajij et à ses droits de propriété. La réalisation des arpentages en temps opportun représente un réel défi, faute d'une source de financement bien définie. Certains arpentages anciens doivent être refaits, et toutes les activités nouvelles doivent faire l'objet d'un arpentage. Le retard accumulé est actuellement de 160 arpentages, à un coût moyen de 2 200 \$ chacun, pour un total de 335 000 \$ qui seront nécessaires pour combler ce retard. L'examen environnemental des chantiers a été complété pour tous les nouveaux projets de construction.

La gestion foncière fait partie du processus de planification communautaire à la PNM. Les départements de la PNM, dont le département du développement économique, travaillent activement avec le département des terres à la réalisation de ses initiatives.

La PNM est actuellement à concevoir un processus de désignation des terres en réponse aux préoccupations exprimées par certains membres de la collectivité⁹. Notamment, plusieurs initiatives de développement économique (la base pour hélicoptère canadienne, le port pour petits bateaux et l'initiative en aquaculture) utilisent des terres de réserve. Bien que ces trois initiatives aient généré des retombées pour la collectivité, certaines personnes se sont dites préoccupées par le processus qui a fait en sorte que des terres de réserve ont été rendues disponibles. La PNM s'efforce de donner suite à ces préoccupations en élaborant un processus clairement défini pour l'approbation des futurs projets de développement. En 2008, la PNM a demandé à conclure une entente sur la gestion des terres des Premières nations sous le régime de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, et elle a entamé l'instauration d'un processus de désignation des terres.

Éducation primaire et secondaire

Des programmes et services d'éducation de la maternelle, du primaire et du secondaire sont fournis à Set A'nwey Kina'matino'kuom (école St. Anne) et ces services se veulent comparables ou supérieurs à ceux des écoles publiques provinciales. L'école suit le programme d'enseignement provincial de T.-N.-L. et utilise les mêmes examens et lignes directrices, y compris les examens publics et les examens comparatifs des programmes.

Tous les enseignants sont membres de la Newfoundland and Labrador Teachers Association (NLTA) et se prévalent des possibilités de perfectionnement professionnel et du soutien que leur apporte la NLTA. La seule différence, du point de vue des programmes, par rapport aux écoles provinciales, réside dans l'inclusion d'un volet en langue micmaque (de la maternelle à la deuxième année du secondaire) et dans les cours offerts dans cette langue (niveaux 1 à 3). Les activités extrascolaires incluent les activités scolaires typiques touchant le sport et la musique, de même que les activités culturelles (tambour et danse). Le directeur de l'éducation rencontre régulièrement les responsables de l'administration de l'éducation à la fois dans la province et dans les autres réserves micmaques. Le plan sur deux ans de la PNM (2010-2012) prévoit notamment l'élaboration d'un protocole d'entente (PE) avec la province, dans le but d'officialiser les pratiques actuelles en matière de partenariat pour l'éducation.

Le programme d'enseignement inclut un solide volet culturel. Selon les directives données à cet égard par le chef et son conseil, l'école recrute autant de membres qualifiés de la PNM que possible pour constituer son effectif. Actuellement, 20 des 23 enseignants (92 %) sont membres de la bande. Les plans d'avenir prévoient la revitalisation de la langue micmaque. Le groupe de discussion formé d'élèves de 5^e secondaire a mentionné le désir intense d'ajouter de la formation linguistique et la préoccupation selon laquelle la capacité linguistique de la PNM n'est pas à la hauteur de celle des autres collectivités micmaques. Des difficultés budgétaires se dessinent à l'école. En raison de restrictions budgétaires, 2010 est la première année au cours de laquelle les salaires des enseignants ne sont pas à parité avec les salaires en vigueur à la NLTA.

⁹ Dans le sondage mené auprès de 91 personnes faisant partie de la collectivité, 36 personnes se sont dites « satisfaites » de la gestion de l'environnement et des terres, tandis que 24 s'en sont dites « insatisfaites ».

Le tableau qui suit fait ressortir certains éléments clés du rendement.

Tableau 3 : Rendement en éducation

Élément de rendement	Set A'nwey Kina'matino'kuom
Inscription	Au cours de l'année scolaire 2008-2009, la population étudiante était de 172 élèves – 87 filles et 85 garçons ¹⁰ . Ce taux d'inscription est demeuré constant au cours des 10 dernières années ¹¹ .
Programme d'enseignement	Le programme d'enseignement de Set A'nwey Kina'matino'kuom est comparable aux programmes et services qu'exige le gouvernement provincial. De la maternelle à la 9 ^e année, les élèves reçoivent tous les cours exigés en vertu du programme d'enseignement provincial, et les élèves du niveau secondaire ont droit à une vaste sélection, puisque 44 cours de niveau I à III sont offerts. L'école offre des cours comme l'éducation musicale et l'éducation physique, qui ne sont pas offerts dans toutes les écoles rurales de T.-N.-L.
Examens publics (niveau III)	La PNM a affiché des résultats légèrement inférieurs à la moyenne provinciale aux examens publics au cours des quatre dernières années ¹² . À titre d'exemple, pour l'année scolaire 2008-2009, la moyenne provinciale était de 2,1 % supérieure en biologie; 2,3 % supérieure en géographie du monde, semblable en mathématiques, et 10,1 % plus élevée en anglais, comparativement aux résultats obtenus par Set A'nwey Kina'matino'kuom ¹³ .
Examens comparatifs des programmes	On note des fluctuations selon le niveau, l'année et le sujet des cours ¹⁴ . <i>Langues</i> : Au cours des quatre dernières années, les notes ont été inférieures à la moyenne provinciale en langue maternelle (3 ^e année) et en langues, niveau intermédiaire (9 ^e année) aux examens comparatifs des programmes en langues. <i>Mathématiques</i> : À l'inverse, en moyenne, l'école a obtenu des notes comparables à celles de la province aux examens comparatifs des programmes primaires (3 ^e année), élémentaires (6 ^e année) et intermédiaires (9 ^e année) en mathématiques. Les données sur les tendances montrent également qu'au cours des quatre dernières années, l'école a obtenu des résultats nettement supérieurs à la moyenne provinciale aux examens comparatifs des programmes.
Taille des classes et ratio enseignant-élève	Le nombre d'équivalents temps plein en enseignement est de 23 ¹⁵ . Ce nombre est élevé comparativement au nombre des équivalents temps plein en enseignement dans les collectivités avoisinantes comme Harbour Breton (Kings Academy : 13; St. Josephs Elementary : 11,5 et Milltown : 22,8. L'école affiche un ratio enseignant-élève inférieur à la moyenne, avec un enseignement pour 7,3 élèves. Le ratio enseignant-élève moyen dans la province est de 12,3 ¹⁶ .
Taux d'obtention de diplôme	Les taux d'obtention de diplôme fluctuent d'année en année, en raison du petit nombre d'élèves dans chaque classe. Cependant, en 2008, le taux d'obtention de diplôme était comparable à celui du reste de la province, soit 90,9 % ¹⁷ .

¹⁰ Ministère de l'Éducation (2010), Statistiques sur l'éducation pour 2009-2010, gouvernement de T.-N.-L.

¹¹ Ministère de l'Éducation (2000), Statistiques sur l'éducation pour 1999-2000, gouvernement de T.-N.-L.

¹² Ministère de l'Éducation (2010), Statistiques sur l'éducation pour 2009-2010, gouvernement de T.-N.-L.

¹³ Ministère de l'Éducation (2009), Profil scolaire de la maternelle à la 12^e année, Résultats des examens publics, gouvernement de T.-N.-L.

¹⁴ Ministère de l'Éducation (2010), Statistiques sur l'éducation pour 2009-2010, gouvernement de T.-N.-L.

¹⁵ Ministère de l'Éducation (2009), Rapport 2008 sur les indicateurs, gouvernement de T.-N.-L.

¹⁶ Ministère de l'Éducation (2009), Statistiques sur l'éducation pour 2008-2009, gouvernement de T.-N.-L.

¹⁷ Ministère de l'Éducation (2009), Rapport 2008 sur les indicateurs, gouvernement de T.-N.-L.

Élément de rendement	Set A'nwey Kina'matino'kuom
Taux de décrochage	Au cours de l'année scolaire 2007-2008, le taux de décrochage à Set A'nwey Kina'matino'kuom a été de 5,7 %, un taux relativement faible comparativement à la moyenne provinciale (8,1 %) et à celle de la collectivité voisine de Harbour Breton (8,7 %). Milltown n'a eu aucun décrocheur au cours de l'année scolaire 2007-2008.
Services d'éducation spéciale	En 2007-2008, 19 % des élèves ont reçu des services d'éducation spéciale. Il s'agit d'un taux légèrement supérieur à celui de la province (17,2 %) et de Harbour Breton (King's Academy (10 %) et St. Joseph's Elementary (8 %) et équivalent à celui de l'école de Milltown (20 %). L'école a pour politique de faire passer à tous ses élèves (100 %) les tests de dépistage des difficultés d'apprentissage.

Éducation postsecondaire

La PNM a depuis longtemps pour politique de soutenir ses membres dans le domaine de l'éducation postsecondaire. Les priorités en matière d'accès au Programme d'éducation postsecondaire sont clairement définies, et il existe un processus d'appel (auprès du directeur dans un premier temps, devant le chef et les conseillers par la suite, et enfin, devant AINC). La PNM aimerait apporter son aide à un plus grand nombre de personnes, mais des restrictions budgétaires l'empêchent de répondre à la totalité des demandes.

L'évaluation n'a relevé aucun problème dans l'administration de ce programme.

- La liste des groupes prioritaires aux fins de l'éducation postsecondaire est définie par écrit.
- L'enquête auprès de la collectivité montre que les personnes « satisfaites » (43) étaient deux fois plus nombreuses que les personnes « insatisfaites » (20) à l'égard du programme, même si les niveaux de financement disponibles se traduisent par le rejet de demandes.
- Les groupes de discussion n'ont cerné aucune préoccupation concernant le programme.
- Le bureau régional d'AINC n'a reçu aucune plainte.

L'éducation postsecondaire a été utilisée de manière efficace par le passé afin de combler des lacunes parmi la population active de la collectivité; toutefois, le faible roulement de personnel et la faible croissance de l'emploi limitent l'aspect pratique de cet outil. La récente décision de réorganiser les divisions de la formation et du développement économique pour ne former qu'un seul département a été prise afin de s'assurer de bien mettre l'accent sur les besoins de la collectivité relativement aux programmes d'éducation postsecondaire.

La PNM veille activement à ce que ses membres s'instruisent et trouvent du travail. Elle a cherché à trouver des postes pour les diplômés aussi bien dans la réserve qu'à l'extérieur, et est consciente de l'atout important que ces personnes représentent pour la collectivité. La PNM a constitué une base de données des employés qui partent à la retraite et prévoit dresser bientôt un plan de relève, en vue de former des membres pour occuper les postes qui seront à pourvoir à l'avenir.

Il importe de préciser que le Département de la formation et du développement économique inclut le Programme d'éducation postsecondaire pour les membres de la PNM qui vivent dans la réserve et à l'extérieur de celle-ci. L'évaluation ne prévoyait pas la consultation de la population vivant hors réserve.

Services d'aide et de soutien social

La PNM a instauré un programme de développement social pour la collectivité (« Programme de création d'emplois »), qui représente un aspect clé contribuant à l'estime que la collectivité a d'elle-même collectivement. La collectivité appuie fortement cette approche.

- À la lumière de l'enquête auprès de la collectivité, 67 % des membres de la bande sont soit « satisfaits » soit « très satisfaits » des services d'aide et de soutien social.
- Les participants au groupe de discussion ont parlé en termes positifs du Programme de création d'emplois, disant de ce programme qu'il inspire de la fierté à la collectivité.

Le Programme de création d'emplois s'inscrit dans la continuité d'une pratique qui existe depuis longtemps. Comme en fait foi le rapport d'évaluation de 1996 :

Le Programme de création d'emplois de la PNM a réduit au minimum la dépendance à l'égard des mesures passives de soutien du revenu. Sans la souplesse qu'apporte l'accord de subvention, il n'aurait pas été possible d'atteindre les niveaux d'emploi actuels ni de lier l'éducation avec les possibilités qui existent dans la réserve.

Actuellement, environ 180 personnes travaillent 14 semaines par année pour diverses initiatives et pour différents départements de la PNM. Les types d'emploi vont du travail administratif et manuel à la recherche et à l'analyse. Pour être admissible au programme, il faut être membre de la PNM et avoir plus de 20 ans (ce qui encourage les jeunes à poursuivre leurs études postsecondaires, après l'obtention de leur diplôme secondaire). Une fois que les 14 semaines sont terminées, les participants deviennent admissibles à des prestations d'assurance-emploi pour le reste de l'année.

Certaines personnes reprennent le même travail année après année; certaines sont retenues comme employées, en raison de leur rendement, et d'autres occupent divers postes, d'une année à l'autre. Certains participants en viennent à obtenir un emploi à temps plein, grâce à l'expérience acquise dans le cadre du Programme de création d'emplois. Plus de 85 % des adultes de la collectivité ont touché des prestations d'assurance-emploi en 2009 (comparativement au taux de 34,9 % enregistré la même année dans l'ensemble de la province). Cependant, le taux d'autonomie de la collectivité se compare à la moyenne provinciale. Le taux d'autonomie de 2006 pour la PNM était de 79,7 %¹⁸, tandis que celui de la province pour la même année était de 78,5 %¹⁹.

¹⁸ Ce ratio mesure la dépendance de la collectivité à l'égard des transferts gouvernementaux, entre autres, du Régime de pensions du Canada, de la sécurité de la vieillesse, de l'assurance-emploi et du soutien au revenu. Plus le pourcentage du revenu provenant des transferts est élevé, plus le ratio d'autonomie est faible.

¹⁹ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. *Community Accounts* extrait du site www.communityaccounts.ca.

Le Programme de création d'emplois a produit de nombreuses retombées pour la PNM. Premièrement et surtout, ce programme inspire une grande fierté à la collectivité. Parmi les groupes de discussion formés pour les besoins de l'évaluation, tous les participants, des jeunes jusqu'aux aînés, ont attribué le degré élevé de réussite de la collectivité au Programme de création d'emplois et au fait qu'ils n'acceptent pas l'aide sociale passive. Deuxièmement, le programme apporte une formation et une expérience de travail précieuses aux personnes qui y participent, ainsi qu'un niveau de vie relativement élevé. Troisièmement, le programme permet à la PNM de disposer de ressources humaines supplémentaires pour la réalisation d'initiatives. Enfin, le programme apporte un sentiment de sécurité aux membres de la bande, ceux-ci sachant qu'ils n'ont pas à quitter leur collectivité pour trouver du travail, comme doivent le faire bien d'autres gens dans d'autres collectivités de T.-N.-L.

L'administration du Programme de création d'emplois n'est pas sans créer de défis, dont le coût de son administration face à une population qui est en croissance et à une économie locale qui ne progresse pas au même rythme. Certains intervenants clés se sont dits préoccupés du fait que le programme engendre une certaine dépendance de la part des membres de la bande à l'égard de la PNM et que le programme diminue leur indépendance individuelle. De plus, comme le salaire minimum provincial a connu une augmentation considérable au cours des dernières années, il en résulte des pressions encore plus grandes sur le budget du Programme de création d'emplois, et sur les salaires en général, à la PNM.

La PNM dispose d'un programme d'aide sociale pour les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler et les personnes de moins de 20 ans qui reçoivent l'aide sociale traditionnelle fondée sur les taux provinciaux. Au moment de l'évaluation, sept personnes de la collectivité n'étaient pas en mesure de travailler, et de 13 à 23 personnes de plus par année bénéficiaient de l'aide sociale (il s'agissait soit d'étudiants qui n'allaient plus à l'école, et attendaient de trouver du travail ou de personnes qui attendaient de savoir si elles seraient admissibles au Programme de création d'emplois). À la lumière des entrevues avec le personnel, le Programme de développement social s'inspire du programme provincial équivalent. Un intervenant clé notait en particulier : « *Nous avons tiré le meilleur du modèle provincial et l'avons amélioré pour qu'il réponde aux besoins de nos collectivités et corresponde à nos valeurs* ».

Le Programme de création d'emplois de la Première nation de Miawpukek (histoire orale communiquée par le sous-chef) – Dans les années 1970, avant que la PNM obtienne une réserve ou soit reconnue comme bande, la bande était dépendante à l'égard du système d'aide sociale provincial, dont on se prévalait au besoin. À l'époque, le mode de vie traditionnel fait de chasse, de piégeage et de pêche connaissait une décroissance économique, et de plus en plus de familles se trouvaient dépourvues et n'avaient d'autre choix que de « traverser la baie » par bateau, ou de se rendre à pied à Milltown pour toucher leurs chèques d'aide sociale. Parallèlement, l'économie de l'autre côté de la baie était en plein essor, puisqu'on y construisait un nouveau barrage hydro-électrique, et que c'était le plein emploi là-bas. On dit que les agents du bien-être social à l'époque traitaient les Autochtones de Conne River avec bien peu d'égards, laissant entendre qu'ils étaient des paresseux et des « profiteurs de l'aide sociale ».

Lorsque la bande a obtenu sa réserve et le statut de bande en 1984, elle a été en mesure de concevoir et d'administrer son propre programme d'aide sociale, dans le cadre de l'accord de subvention. La collectivité était déterminée à ne plus être dépendante de l'aide passive qu'on lui accordait. Au lieu de cela, la bande s'est dit que les gens qui ne pouvaient pas trouver de travail, mais qui étaient en état de travailler allaient devoir travailler pour toucher quelque forme d'aide sociale que ce soit. Voilà la philosophie qui est à l'origine du Programme de création d'emplois de la PNM. Étant donné que la bande a conclu un accord de subvention avec AINC, elle a pu concevoir un programme d'assistance sociale qui était souple et correspondait aux besoins et aux attentes de la collectivité.

Immobilisations et entretien et travaux publics

Les immobilisations et les travaux publics sont conformes à toutes les normes, font l'objet d'inspections obligatoires et sont régis par des permis. Des préoccupations ont été relevées concernant les routes et la qualité de l'eau.

- En ce qui concerne les routes, les fonctionnaires d'AINC ont confirmé que le financement inclus dans l'accord de subvention ne permet pas de s'occuper des routes, et que la qualité des routes est une préoccupation dans presque toutes les collectivités des Premières nations. Dans le cas de la PNM, la collectivité a l'avantage de disposer d'une route principale de haute qualité qui est fournie par la province, mais la qualité de ses routes secondaires est très variable.
- Pour ce qui est de l'eau, la documentation et les fonctionnaires d'AINC confirment qu'il existe actuellement des problèmes d'approvisionnement en eau et que ceux-ci ne sont pas occasionnés par la négligence, et que la PNM les a bien gérés, mais qu'il faudra du temps pour les résoudre complètement. AINC verse des fonds additionnels afin d'aider à résoudre ce problème, mais les limites dans le financement disponible exigent une approche graduelle. C'est ce que confirme la documentation produite par les ingénieurs qui ont examiné l'installation de traitement des eaux.

Logement

Depuis 1984, la PNM a conçu son programme de logement de façon à servir ses membres, en tenant compte des différents niveaux de revenu et en ciblant les ménages selon que leur revenu est faible, moyen ou élevé. L'un des éléments clés du programme réside dans le fait que tous les membres de la bande sont admissibles à une entente de location avec option d'achat, ce qui explique le taux élevé d'accession à la propriété dans la collectivité; ce taux est comparable au taux provincial et supérieur à la moyenne nationale²⁰.

L'accord de subvention a permis à la PNM de financer des programmes de logement dans le cadre de son processus budgétaire annuel et en combinant le financement provenant de l'accord de subvention avec du financement pour le logement dans les réserves accordé dans le cadre du Plan d'action économique du Canada (2009-2011), et du Programme d'aide à la remise en état des logements de la SCHL. Cette souplesse dans le financement et l'accent que la PNM met sur les besoins de la collectivité permettent à cette dernière d'offrir davantage d'options en matière de logement que ce que permet habituellement le financement attribué par AINC.

Tous les programmes de logement obéissent à un barème d'admissibilité bien définie, connu et transparent. Les besoins de chaque famille sont soigneusement évalués, en regard du barème établi, afin de déterminer qui est admissible à des prestations pour le logement. Les exemples qui suivent illustrent le fonctionnement des différents programmes.

²⁰ Selon le recensement de 2006, 70,2 % des résidents de Samiajij Miawpukek sont propriétaires de leur maison plutôt que locataires, comparativement à 78,7 % pour la province et à 68,4 % pour le Canada (gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. *Community Accounts*. www.communityaccounts.ca).

- *Faible revenu* : Programme de logement subventionné en vertu duquel une unité de logement est offerte à des familles à faible revenu en formule de location avec option d'achat. Une fois l'hypothèque pleinement remboursée, la PNM transfère l'unité à son occupant, au moyen d'un certificat de possession.
- *Programme d'aide à la remise en état des logements* : La SCHL verse du financement destiné aux propriétaires à faible revenu qui doivent impérieusement rénover leur maison afin de préserver la qualité des logements à loyer modique. Le programme aide les gens qui vivent dans des logements inférieurs aux normes et qui n'ont pas les moyens de payer les réparations nécessaires.
- *Revenu moyen* : Des logements visés par l'article 95 sont fournis aux membres de la bande disposant d'un revenu moyen, et une option de location en vue de l'achat leur est offerte. L'occupant réside dans l'unité et paie son loyer, ce qui permet à la PNM de payer l'hypothèque sur la maison. Une fois que l'hypothèque est pleinement remboursée, la PNM transfère l'unité à son occupant, au moyen d'un certificat de possession. Cette approche aide l'occupant à entretenir et à réparer le logement qu'il occupe.
- *Revenu élevé* : La garantie ministérielle fournie selon l'article 10 est un mécanisme à l'aide duquel les ménages à revenu élevé peuvent obtenir une hypothèque pour la construction d'une unité de logement, dont ils seront propriétaires.
- *Programme pour les aînés* : Ce programme apporte une aide prenant la forme d'une subvention aux aînés, afin de les aider à effectuer les réparations et les rénovations dont les unités de logement ont besoin.

Propriétaires et locataires de maison de tous niveaux de revenu sont admissibles aux programmes suivants, dont quelques-uns bénéficient du soutien du Programme de création d'emplois de la collectivité.

- *Aide en menuiserie et électricité* : Ce programme consiste à fournir les services de menuisiers et d'électriciens qualifiés qui se chargeront d'effectuer des réparations et des rénovations mineures et des installations et réparations mineures touchant l'électricité.
- *Subvention pour les constructeurs de maisons neuves* : Programme qui consiste à accorder une subvention de 6 000 \$ pour la mise en chantier des maisons neuves.

Ces programmes aident à accroître le nombre de logements que le Département du logement met en chantier chaque année. Ils encouragent également les membres de la bande à construire leurs propres maisons. De plus, les programmes offrant aux membres la possibilité de se prévaloir d'un régime de location avec option d'achat contribuent à un meilleur entretien des maisons. Dans bien des collectivités des Premières nations, il existe un problème de surpeuplement des logements, par comparaison avec les collectivités non autochtones du Canada. Au sein de la PNM, on dénombre 315 ménages, dont 10 sont occupés par plus d'une famille, ce qui fait que le taux de surpeuplement est de 3 %. Selon les statistiques d'AINC, le surpeuplement moyen parmi les Autochtones vivant dans les réserves en 2006 était supérieur à 12 %.

L'Indice de bien-être en matière de logement pour la PNM était de 89 en 2006. Cet indice est considérablement supérieur à celui d'autres Premières nations du Canada atlantique (78) et de l'ensemble du Canada (71). L'indice pour la PNM est plus proche de celui des collectivités non

autochtones (96) et de toutes les autres collectivités de l'Atlantique (93), comme le montre le tableau ci-dessous²¹.

Tableau 4 : Notes comparatives en matière d'IBC

Groupe	IBC Note pour le logement 2006	Note comparée à celle de la PNM
Collectivités terre-neuviennes avoisinantes	96	+7
Ensemble des autres collectivités canadiennes	93	+4
Ensemble des autres collectivités de l'Atlantique	93	+4
Première nation de Miawpukek	89	
Ensemble des Premières nations de l'Atlantique	78	-15
Ensemble des Premières nations du Canada	71	-22

Les ressources limitées dont elles disposent ont fait en sorte que la PNM n'est pas en mesure de résoudre tous les problèmes en matière de logement, ce qui engendre une certaine insatisfaction au sein de la collectivité. L'enquête auprès de la collectivité a fait ressortir une insatisfaction notable à l'égard du logement, en dépit des nombreuses forces que recèlent les programmes de logement décrits précédemment. Trente-neuf personnes se sont dites « insatisfaites » (et 18 d'entre elles « très insatisfaites ») comparativement à 40 personnes qui se sont dites « satisfaites ».

Un complément d'enquête au sein des groupes de consultation a fait ressortir que la préoccupation principale concernait le manque de services d'entretien, et des allégations concernant un accès préférentiel à l'entretien ont également été formulées. Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de déterminer si ces allégations étaient fondées ou non. Il sera peut-être utile de définir clairement et de faire savoir ce que la PNM peut et ne peut pas faire en matière d'entretien des logements et de faire connaître le processus d'établissement des priorités lorsque la demande de services admissibles dépasse la capacité de la PNM et ses ressources.

Gouvernance

La PNM s'est donné de solides pratiques de gouvernance, notamment la séparation entre la fonction politique et la fonction administrative, et veille au traitement juste et approprié de son personnel. Des codes électoraux sont en vigueur, et l'administration des opérations, des salaires, des honoraires et autres par la PNM se fait avec un degré élevé de transparence, à la suite des nombreuses initiatives qui ont été prises pour communiquer avec les membres de la collectivité, et en vertu de la politique dite des « portes ouvertes » de la PNM. Néanmoins, un nombre appréciable de membres de la collectivité qui ont été interrogés (le tiers) se sont dits « insatisfaits » des communications.

Bien qu'aucune plainte ou problème majeur ne soit ressorti des entrevues avec les intervenants clés, de l'enquête auprès de la collectivité et des groupes de consultation, il n'en existe pas moins certains problèmes, dont voici un aperçu :

²¹ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Indice de bien-être des collectivités*. Extrait du site <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/rs/pubs/cwb/index-fra.asp>.

- Certains intervenants clés de la PNM n'ont pas pu dire précisément de quelle façon le personnel est censé faire connaître ses préoccupations ou ses idées à propos des problèmes de la collectivité, au-delà de son secteur de travail habituel. On semblait penser que le fait de soulever des préoccupations à l'occasion d'assemblées publiques pourrait donner lieu à des mesures disciplinaires ou à d'autres répercussions.
- De la même façon, un nombre appréciable de membres de la collectivité qui ont été interrogés (30 %) ont indiqué qu'ils ne feraient rien s'ils avaient une préoccupation, certaines de ces personnes disant redouter les conséquences qui en résulteraient. Cette préoccupation n'a cependant pas été soulevée au sein des groupes de consultation.
- Certains intervenants clés de la PNM ont dit souhaiter que l'on confie à un directeur des Ressources humaines le soin de s'occuper des préoccupations et des plaintes du personnel. Le chef et les conseillers ont indiqué que la faisabilité d'embaucher un directeur des Ressources humaines serait examinée au cours des cinq prochaines années.

Développement économique

La PNM exploite avec succès plusieurs de ses propres entreprises, qui créent de l'emploi et font leurs frais ou génèrent un modeste revenu net. À l'heure actuelle, ces entreprises comprennent : Conne River Garage, Conne River Gas Bar, Conne River Outfitters, Micmac Air Service, Conne River Cable Vision, Conne River Building Supplies et Netukulink Fishery Ltd.

La PNM participe également à plusieurs initiatives de développement économique, à savoir : développement des compétences en aquaculture; centre linguistique; Grey's Aquaculture; stratégie de la PNM en matière de tourisme; zonage et arpentage commerciaux et industriels de la PNM (inclut un projet de règlement administratif sur les permis destinés aux entreprises); complexe d'appartements; stratégie de développement économique; Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones (FISCFA, Service Canada); Programme de mentorat en matière de pêches commerciales et Micmac Discovery Centre.

L'enquête auprès de la collectivité fait ressortir une certaine insatisfaction à l'égard du développement économique. Parmi les 91 personnes interrogées, 32 ont dit être « insatisfaites » (dont 19 « très insatisfaites ») comparativement à 34 qui se sont dites « satisfaites » (et seulement sept d'entre elles « très satisfaites »). L'étude de cette question par les groupes de consultation n'a pas fait ressortir de problèmes importants. Les observations suivantes ont été formulées :

- On n'en fait pas assez pour développer le tourisme;
- On a relevé de l'insatisfaction parmi les stagiaires membres de la bande qui ont été placés dans des entreprises d'aquaculture appartenant à des éleveurs de l'extérieur; et
- La PNM est confrontée aux mêmes problèmes et difficultés que le reste du secteur rural de Terre-Neuve.

L'aquaculture s'est révélée l'un des principaux atouts de la stratégie de développement économique de la PNM au fil des ans. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la PNM a été confrontée à des défis importants dans ce domaine en 2001. En dépit de la crise, la PNM est parvenue à se sortir des difficultés financières qui en ont résulté, et les emplois dans le secteur de l'aquaculture demeurent importants pour la collectivité. Les fonctionnaires d'AINC ont souligné le degré élevé de professionnalisme et de persévérance de la PNM dans la gestion de cette crise.

Selon eux, l'accord de subvention a également contribué, et ce, de deux façons, à la capacité de la PNM de composer avec cette crise; premièrement, grâce à la souplesse que lui a apportée l'accord de subvention, la PNM a pu prendre des arrangements pour satisfaire ses créanciers et deuxièmement, du fait que la PNM fonctionne sous le régime d'un accord de subvention depuis 1986, elle a acquis un niveau élevé de compétences en planification de la gestion qui lui a permis de bien se sortir de la crise. Selon les fonctionnaires d'AINC, si la PNM avait été sous le régime d'un accord de financement différent, la crise aurait vraisemblablement débouché sur un Plan de redressement pour la PNM, et il en aurait résulté des pertes d'emplois en aquaculture.

Première nation de Miawpukek – Réponse à la crise financière (aquaculture) En 2001, la Première nation de Miawpukek était aux prises avec une crise financière causée par un important effondrement des prix des produits de la pêche sur les marchés internationaux. La bande a alors rencontré ses créanciers et conseillers financiers et conçu des mécanismes pour gérer sa dette. Ces mécanismes ont été intégrés dans un plan et présentés à AINC plusieurs mois avant la présentation des états financiers vérifiés. D'après les intervenants clés à AINC, cette façon de faire démontre un solide sens des responsabilités de la part de la PNM. Voici une chronologie des mesures qui ont été prises dans la gestion de la crise de la dette.

- Fin des années 1980 – Miawpukek Aquaculture Inc. est constituée, dans le cadre d'une initiative de développement économique.
- 1996 – SCB Fisheries était une compagnie locale (située hors réserve, dans une collectivité avoisinante) principalement active en aquaculture et dans l'exploitation de la truite arc-en-ciel et du saumon. Elle disposait d'une éclosérie, d'une pisciculture et d'une usine de transformation, et elle était à la recherche d'investisseurs. La PNM avait une entreprise d'aquaculture pratiquant l'élevage du saumon et de la truite arc-en-ciel également. L'une des grandes difficultés de l'entreprise de la PNM était de se doter d'une éclosérie et d'une usine. La PNM se disait donc qu'une participation dans l'entreprise SCB serait de nature à améliorer sa situation à cet égard. La collectivité a alors investi 600 000 \$ dans l'entreprise SCB.
- Janvier 2001 – La PNM vend les parts qu'elle détient dans SCB pour la somme de 300 000 \$. SCB avait encaissé, plusieurs fois, des pertes considérables depuis 1996, et la PNM a décidé de réduire ses propres pertes.
- Le 31 mars 2001 – La PNM était alors très à court de liquidités (5 762 645 \$). Près du tiers de ses fonds étaient mobilisés pour ses comptes clients et son inventaire. La bande décide donc d'utiliser une partie du financement provenant de l'accord de subvention pour effectuer des paiements sur l'intérêt et le capital à deux institutions financières et entreprend, avec l'aide de son entreprise de vérification, d'élaborer un plan de gestion de sa dette en vue de maintenir son indépendance financière.
- Avril 2001 – Étant donné que Miawpukek Aquaculture Inc. éprouve des difficultés financières et qu'elle appauvrit l'économie locale plutôt que d'y contribuer, la bande décide de vendre l'entreprise.
- Septembre 2001 – Des lettres sont envoyées aux créanciers afin d'expliquer à ces derniers que la PNM vit des difficultés financières, mais qu'elle n'est pas en faillite, et négocie une solution avec d'autres établissements financiers.
- Octobre 2001 – Un communiqué est publié pour expliquer les difficultés financières que connaît la PNM et annoncer qu'il y aura des licenciements (24). Toutefois, la PNM ne fait pas l'objet de mesures d'intervention de la part d'AINC, et elle dispose d'un plan de rétablissement financier.
- Janvier 2002 – La PNM prend l'initiative d'élaborer un plan pour résoudre cette question, avant qu'elle ne soumette ses états financiers vérifiés à AINC. La PNM soumet ensuite à AINC, un plan de redressement dont elle a elle-même pris l'initiative et qui décrit comment elle serait en mesure de gérer sa dette, et précisant que le directeur général et le directeur des finances superviseront toutes les opérations, et en outre que le chef et son conseil donnent leur plein appui à ce plan.
- Février 2002 – La PNM et le Bureau régional d'AINC échangent de la correspondance concernant la marge de crédit. Ces échanges ont été faits uniquement à titre d'information et dans le but de maintenir les voies de communication ouvertes et transparentes.
- Mars 2002 – AINC approuve le Plan de redressement établi à l'initiative de la PNM.
- Mai 2002 – La collectivité (réunie en assemblée) approuve le plan échelonné sur cinq ans.

Le développement économique est un aspect important pour l'avenir. La population de la réserve continue de croître et la capacité de la PNM à employer des personnes directement ou par l'intermédiaire de son Programme de création d'emplois est limitée par les ressources financières dont elle dispose. La PNM a pris récemment deux initiatives pour tenter de résoudre ce problème :

- Préparation d'une Stratégie de développement du tourisme; et
- Mise sur pied d'une Division de la formation et du développement économique afin de renforcer les liens entre les investissements que la PNM consacre à la formation et à l'éducation et les initiatives de développement économique²².

Autres secteurs de programme

La PNM s'est prévalu de la souplesse que lui confère l'accord de subvention pour mettre en place des programmes répondant aux besoins de sa collectivité :

- Contrat de service de police avec la province de T.-N.-L.
- Mise sur pied d'un effectif en ressources naturelles relevant d'un directeur
- Programmes de loisirs et culture
- Programme de soins à domicile
- Programme de travail social dans la collectivité
- Stratégie de développement du tourisme

L'Enquête auprès de la collectivité fait ressortir un degré élevé de satisfaction à l'égard des programmes de loisirs et de culture, ainsi que des programmes de travail social, de services de soutien et de santé, lesquels comprennent le Programme de soins à domicile et le Programme de travail social dans la collectivité. Bien que 70 % des répondants au sondage mené pour l'évaluation de 2006 aient indiqué que les programmes de loisirs auraient besoin d'améliorations, seulement 31 % des personnes interrogées pour la présente évaluation se sont dites « insatisfaites » des programmes de loisirs.

L'effectif du département des ressources naturelles est principalement constitué de personnes issues du Programme de création d'emplois. Les entrevues menées avec des représentants du MPO ont fait ressortir la valeur non négligeable de la capacité de développement des ressources de la PNM.

Les services policiers représentent un domaine comportant davantage de défis pour la PNM. AINC ne verse pas de fonds pour ces services. Toutefois, sans la contribution de la PNM, la collectivité recevrait des services policiers plus limités de la part du détachement de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de Milltown, située à une distance de 30 km. Pendant de nombreuses années, la PNM a eu un service de police tribal. Il y a plusieurs années, par suite d'une longue étude de faisabilité, cette force policière a été démantelée et les services policiers ont été confiés à contrat à la province. À l'heure actuelle, le détachement de la GRC ne compte qu'un agent. L'Enquête auprès de la collectivité a fait ressortir un degré élevé d'insatisfaction à

²² Mise à contribution du Programme d'éducation postsecondaire et de divers programmes de Service Canada.

l'égard des services de police (47 personnes se sont dites « insatisfaites », comparativement à 20 qui en étaient « satisfaites »). L'examen de cette question en groupes de consultation a fait ressortir deux problèmes :

- Comme un seul agent travaille pendant le quart de jour, la présence policière dans la collectivité est considérée minimale²³. Plus particulièrement, l'absence de visibilité du service de police la nuit pose un problème, car c'est la nuit que sont commises les infractions comme la conduite en état d'ébriété, un délit assez commun.
- On relève un mécontentement latent résultant de la perte d'emplois qu'apportait auparavant le service de police tribal.

La PNM envisage la possibilité d'élargir son service de police.

5.4 Mise en place et maintien de normes de reddition de comptes

La PNM est fière d'être en mesure de concevoir des programmes et des politiques à propos desquels elle rend des comptes devant les membres de la bande. On relève un degré élevé de communication et de transparence entre la PNM et les membres de la collectivité, comme en témoignent les éléments suivants :

- tous les procès-verbaux des réunions de la bande (adoptés et approuvés) sont distribués à l'ensemble des membres de la bande;
- des bulletins sont souvent produits par les différents départements et par la PNM;
- deux assemblées par année ont lieu; les membres de la collectivité peuvent alors prendre connaissance des rapports du chef et des conseillers et des directeurs de programme et en discuter (certaines questions ont été soulevées dans l'évaluation, à propos du fait que le personnel de la PNM n'est pas libre de participer aux assemblées);
- toutes les séances du conseil sont ouvertes au public, et toutes les questions provenant du public sont examinées les premières;
- la PNM a mis en œuvre une politique de « portes ouvertes » en vertu de laquelle tous les membres de la collectivité peuvent rencontrer le personnel de la PNM pour lui poser des questions (les renseignements personnels sont protégés au moyen d'un processus d'accès à l'information);
- chaque fois que des politiques et des programmes nouveaux sont adoptés ou qu'on apporte des modifications à des politiques et programmes existants, la collectivité est consultée, que ce soit au moyen d'un bulletin d'information, d'un sondage ou d'un groupe de consultation;
- toutes les augmentations salariales sont approuvées par le chef et les conseillers, et les échelles de salaire sont connues du public. Seul le chef touche un salaire. Les conseillers sont considérés comme des bénévoles et reçoivent seulement une indemnité journalière minimale pour leur participation aux séances; et
- les règles de reddition de comptes envers la collectivité sont expressément énoncées dans plusieurs descriptions de postes de gestion de la bande. Par exemple, le directeur général doit évaluer le degré de responsabilité du gouvernement envers ses membres, et formuler des recommandations lorsqu'il faut accroître ce niveau de responsabilité.

²³ Il n'en reste pas moins que cette présence est substantiellement supérieure à celle qui existe dans d'autres collectivités de taille similaire, dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

Les directeurs et les autres employés clés préparent les rapports annuels décrivant en détail les réalisations et les difficultés de l'année écoulée et les plans pour l'année à venir. Ces rapports sont présentés à la collectivité à l'occasion des assemblées annuelles. Actuellement, ces présentations ne se font pas selon une formule ou une présentation établie. La PNM a indiqué que pour l'année à venir, la transition à un format standardisé était une priorité.

La PNM a un guide des politiques et des procédures énonçant les règles relatives à la divulgation, à la transparence, aux recours et aux conflits d'intérêts, et les données recueillies montrent que la PNM applique ces politiques de façon cohérente. Il convient de noter que tous les intervenants clés de la PNM ont parlé du guide et dit que celui-ci renfermait des politiques et des approches utiles relativement aux questions qui y sont traitées. Bon nombre de départements de la PNM ont leur propre manuel, ainsi que des manuels plus détaillés concernant les politiques et procédures. On s'inspire de ces guides en cas de conflit, ces guides constituant le fondement du guide de la PNM qui a préséance.

Les attentes au sujet du droit et de la responsabilité qu'ont les employés de parler des problèmes qui existent constituent un sujet de préoccupation. Cette question n'est pas comprise de la même façon par tous les intervenants clés de la PNM. Certains gestionnaires de la PNM ont relevé que les employés peuvent se considérer à risque de faire l'objet de mesures disciplinaires s'ils posent des questions dérangeantes lors des assemblées ou dans d'autres séances publiques. Aucun exemple précis de mesure disciplinaire n'a été cité. D'autres gestionnaires ont noté que le personnel dispose d'autres mécanismes (internes) pour faire part de leurs préoccupations et idées, et qu'ils n'ont pas à le faire à l'occasion de séances publiques. De plus, les cadres supérieurs de la PNM ont indiqué n'avoir jamais imposé de mesures disciplinaires à quelque employé que ce soit pour avoir parlé contre la PNM, en assemblée, ou pour avoir exprimé ses préoccupations.

La PNM a donc maintenant l'occasion d'énoncer des lignes directrices plus claires à l'intention de son personnel quant à ce que les employés devraient et ne devraient pas faire lorsqu'ils ont des préoccupations et des idées à soumettre devant des forums publics à propos des activités de la PNM.

Les membres de la bande savent qu'ils ont le droit de porter plainte auprès du bureau régional d'AINC. Aussi bien au cours de l'enquête auprès de la collectivité que dans les groupes de consultation, des personnes ont indiqué que l'une des mesures qu'ils prendraient s'ils étaient mécontents d'une décision serait de communiquer avec AINC. Les fonctionnaires du bureau régional d'AINC ont indiqué n'avoir jamais reçu de plaintes de la collectivité. À titre comparatif, 46 plaintes ont été reçues de la part d'autres Premières nations du Canada atlantique en 2009-2010.

Les rôles et la séparation des fonctions politique et administrative à la PNM sont bien définis et dûment respectés, dans la pratique. Les rôles des directeurs et gestionnaires sont clairement définis; il leur incombe de préparer les plans et les stratégies qui seront soumis au chef et au conseil aux fins de décisions, et à appliquer les décisions que prend le conseil. Certains directeurs de la PNM ont été élus au conseil. En pareil cas, les directeurs n'assument pas la responsabilité principale (comme le précise le plan biennal) du département où ils travaillent.

La PNM a un dossier qui lui est tout à fait favorable, en ce qui concerne la préparation et la présentation de ses états financiers vérifiés annuels à AINC – ce qu'elle fait en temps opportun – et sa participation aux évaluations périodiques.

6 Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

L'évaluation débouche sur les conclusions suivantes :

- La PNM a bénéficié du fait d'avoir reçu une large part de son financement provenant d'AINC au moyen d'un accord de contribution. De plus, elle a développé de solides capacités en matière de gouvernance et de fonctionnement.
- Grâce à l'accord de subvention, des pratiques transparentes sont solidement implantées, sans incidence sur la reddition de comptes au gouvernement du Canada. La reddition de comptes devant la collectivité en matière de financement est très solide.
- La qualité d'ensemble des programmes et services en place au sein de la PNM est solide et les programmes et services se comparent dans de nombreux cas aux normes provinciales. Par contre, la PNM est aux prises avec certaines difficultés en ce qui concerne les coûts d'administration de ses programmes et services.
- Les indicateurs socio-économiques mesurés selon l'IBC montrent que la PNM obtient une note plus élevée que la moyenne par comparaison avec les Premières nations du Canada, et une note comparable à celle des collectivités non autochtones avoisinantes. Le score de la PNM à l'IBC a atteint un sommet en 1996 et a connu un léger fléchissement en 2001 et de nouveau en 2006, mais son score demeure comparable à celui des collectivités avoisinantes.
- Ce type d'accord de subvention pourrait s'appliquer à d'autres Premières nations au Canada, moyennant une évaluation des risques en ce qui concerne la capacité des collectivités. Ce type d'entente de financement va dans le sens des résultats souhaités dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui exige que les paiements de transfert soient gérés d'une manière qui tient compte des risques, qui trace un juste milieu entre contrôle et souplesse, et qui établit la bonne combinaison des saines pratiques de gestion, d'une administration rationalisée et des exigences claires en matière de rendement.

6.2 Recommandations

En raison de la démarche d'évaluation conjointe retenue pour cette évaluation, les recommandations ont été élaborées à la fois pour AINC et pour la PNM, et elles sont exposées ci-après.

Il est recommandé qu’AINC :

- envisage de faire passer certains éléments (articles) figurant depuis longtemps dans l’Entente de financement global sous le régime de l’accord de subvention, afin de réduire le fardeau de production de rapports qui incombe à la PNM.
- instaure un mécanisme d’examen des niveaux de financement qui soit fondé sur des facteurs et des besoins propres à la collectivité, plutôt que sur la formule couramment utilisée par AINC pour les autres types d’ententes de financement.
- envisage la possibilité d’offrir des accords de financement comparables à l’accord de subvention de la PNM à d’autres Premières nations admissibles.

Il est recommandé que la PNM :

- se donne des outils destinés à renforcer ses processus de planification, de mesure du rendement et de communication.
- surveille de façon continue et rajuste son Programme de création d’emplois, notamment qu’elle procède à un examen du programme tous les trois ans, à compter de 2011.