

# **Affaires autochtones et Développement du Nord Canada**

## **Rapport de vérification interne**

### **Vérification de suivi du développement des capacités**

**Préparé par la  
Direction générale des services de vérification et  
d'assurance**

**Projet n° 13-39  
Septembre 2013**

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ .....	1
1. CONTEXTE.....	5
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION.....	8
2.1 <i>Objectif de la vérification</i> .....	8
2.2 <i>Portée de la vérification</i> .....	8
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE.....	9
4. CONCLUSION.....	9
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....	10
5.1 <i>Approche du Ministère à l'égard du développement des capacités</i> .....	10
5.2 <i>Mise en œuvre des approches et des programmes relatifs au développement des capacités</i> .....	16
5.3 <i>Établissement de partenariats et utilisation des investissements dans le développement des capacités</i> .....	23
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	24
Annexe A : Critères de vérification .....	28
Annexe B : Politiques et directives pertinentes .....	29
Annexe C : Principales initiatives de développement des capacités D'AADNC.....	32
Annexe D : Dépenses d'AADNC pour le développement des capacités par région (en millions de dollars).....	33
Annexe E : Analyse des dépenses de développement des capacités fondées sur une proposition dans les collectivités des Premières nations selon la cote attribuée à l'EG et la taille de population.....	34
Annexe F : Analyse des dépenses moyennes fondées sur une proposition dans le développement des capacités des Premières nations en situation de manquement	35
Annexe G : Exemples d'approches en matière de développement des capacités qui ont porté leurs fruits.....	36

## ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AAFA	Association des agents financiers autochtones du Canada
C.-B.	Colombie-Britannique
CDCPN	Cadre de développement communautaire des Premières nations
CDCRCPN	Cadre de développement communautaire et de renforcement des capacités des Premières nations
CGFPN	Conseil de gestion financière des Premières nations
CMR	Cadre de mesure du rendement
CREPNM	Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba
DPF	Dirigeant principal des finances
EG	Évaluation générale
IBC	Indice de bien-être des collectivités
IPS	Initiative sur les partenariats stratégiques
OAN	Organisation des affaires du Nord
OPCG	Outil de planification de la capacité de gouvernance
PE	Protocole d'entente
PN	Première nation
POS	Politiques et orientation stratégique
PPDC	Programme de partenariats pour le développement des capacités
PPGM	Politique de la prévention et gestion des manquements
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RMR	Rapports ministériels sur le rendement
RPP	Rapports sur les plans et les priorités
SMA	Sous-ministre adjoint
SOR	Secteur des opérations régionales

# RÉSUMÉ

## **Contexte**

En juin 2009, la Direction générale des services de vérification et d'assurance (DGSVA) a achevé une vérification du développement des capacités qui a permis de conclure que le Ministère ne disposait pas d'une approche coordonnée, axée sur le risque, et stratégique à l'égard de la conception, de la prestation et de la mise en œuvre des programmes de développement des capacités, et ce, même si plusieurs programmes ont été élaborés à l'appui du développement des capacités. Une vérification de suivi du développement des capacités a été inscrite au Plan de vérification axé sur le risque pour 2013-2014 à 2015-2016 par la DGSVA, approuvé par le sous-ministre le 27 février 2013.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a mis en œuvre divers programmes destinés à accroître le développement des capacités aux niveaux individuel, communautaire et organisationnel. Pour 2012-2013, les dépenses engagées par le Ministère dans les programmes qu'il a désignés comme contribuant au développement des capacités ont totalisé environ 526 millions de dollars. Le tableau 1 de la page 8 présente une ventilation de ces investissements selon qu'il s'agit de programmes fondés sur une formule (389 M\$) ou de programmes fondés sur des propositions (137 M\$).

## **Objectif et portée de la vérification**

La vérification avait pour but d'évaluer : i) la pertinence et l'efficacité des mécanismes de contrôle ministériels pour ce qui est de la conception, de l'approbation et de l'intégration des programmes de développement des capacités, et d'établissement de rapports sur ceux-ci; et, ii) la pertinence de la conception des mécanismes de contrôle régionaux et sectoriels en vue d'une mise en œuvre intégrée, efficiente et efficace des programmes de développement des capacités.

La portée de l'évaluation couvrait la période qui s'échelonne du 1<sup>er</sup> avril 2009 jusqu'au 31 mars 2013 et prévoyait l'évaluation de ce qui suit :

- L'intégration et la conception des programmes de développement des capacités, notamment les liens avec d'autres bailleurs de fonds fédéraux. Ont notamment été examinés dans le cadre de cette portion de la vérification les programmes conçus pour appuyer le développement des capacités tant au niveau des gouvernements des collectivités des Premières nations; des organismes chargés de la prestation des programmes et des services des Premières nations; des institutions gouvernementales des Premières nations; des organismes de développement économique et entreprises des Premières nations; des dirigeants et professionnels des Premières nations.
- Les activités de mesure du rendement, de recherche et d'analyse qui appuient la conception et la redéfinition de la conception des programmes de développement des capacités et des processus de prise de décisions relatives aux investissements dans les programmes.

- L'intégration des processus et des structures ministériels en vue de rendre des décisions en matière d'investissement dans le développement des capacités, notamment en ce qui a trait aux processus d'évaluation des risques et des capacités du bénéficiaire, de prise de décisions d'investissement dans les programmes et les régions, ainsi que de gestion et de prévention des manquements. Ont notamment été examinés dans le cadre de cette portion de la vérification les programmes conçus pour appuyer le développement des capacités au sein des gouvernements et des institutions gouvernementales des Premières nations.

La vérification ne s'étendait pas à l'efficacité des systèmes et des mesures de contrôle au niveau des régions et des programmes pour ce qui est de l'administration et de la surveillance des accords de financement établis avec les bénéficiaires.

### ***Énoncé de conformité***

La vérification de suivi du développement des capacités est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

### ***Observations***

AADNC repositionne graduellement ses approches et ses programmes pour aider les Premières nations à acquérir, renforcer et maintenir les capacités nécessaires pour établir des objectifs et les atteindre. Entre 2009 et 2013, le Ministère, principalement grâce au travail du Secteur des opérations régionales (SOR), a progressé au chapitre de l'amélioration des approches en matière de développement des capacités à plusieurs égards. À l'automne 2010, le Secteur du dirigeant principal des finances (DPF), le SOR et d'autres intervenants ont élaboré une évaluation générale (EG) devant permettre d'examiner de plus près les risques et les besoins dans les décisions de financement. Entre 2011 et 2013, l'EG a été rajustée et élargie de façon à ce qu'elle soit plus précise et qu'elle couvre le plus grand nombre de programmes, y compris ceux de Santé Canada. En 2011-2012, le SOR a amorcé la mise en œuvre de son Cadre de développement communautaire des Premières nations (CDCPN) en lançant un projet pilote dans sept collectivités, puis en élargissant la portée dans quatre collectivités supplémentaires en 2012-2013.

Bien que le SOR et le Secteur du DPF aient réalisé des progrès, la vérification a révélé que la plupart des régions et des programmes avaient peu évolué au chapitre de la conception et de la mise en œuvre d'approches intégrées, stratégiques et coordonnées à l'égard du développement des capacités. Bon nombre des programmes d'AADNC ont marqué des progrès quant au soutien et au renforcement des aspects liés aux capacités à l'interne, mais rares sont ceux qui favorisent la création de synergies avec d'autres programmes et bailleurs de fonds, et qui contribuent à la réalisation d'objectifs plus généraux liés au développement des capacités des collectivités, des membres, des dirigeants et des professionnels des Premières nations. En outre, les outils de planification et d'évaluation du développement des capacités mis au point par le SOR et le Secteur du DPF ne sont toujours pas mis à contribution de manière uniforme par les programmes et les régions pour orienter les investissements en matière de développement des capacités.

## **Conclusion**

La vérification a révélé que les mesures de contrôle ministérielles encadrant la conception et l'intégration des programmes de développement des capacités ainsi que l'établissement de rapports à leur sujet se sont améliorées considérablement depuis la vérification du développement des capacités effectuée en 2009, mais elles doivent quand même être renforcées. Par ailleurs, les mesures de contrôle de l'approbation de ces programmes sont pertinentes et efficaces. Enfin, bien qu'elles se soient beaucoup améliorées depuis 2009, les mesures de contrôle ministérielles visant à assurer une prestation intégrée, efficace et efficiente doivent quand même être renforcées.

## **Recommandations**

La vérification a cerné les domaines dans lesquels les approches et programmes de développement des capacités du Ministère pourraient être renforcés. Les recommandations visent notamment à relever les défis à long terme rattachés à l'intégration et à la conception de meilleurs programmes de développement des capacités du gouvernement fédéral ainsi qu'à améliorer à court terme les approches et programmes actuels de développement des capacités.

1. AADNC devrait se concentrer davantage sur le développement des capacités dans ses activités de programmes et politiques proposées et prendre les mesures suivantes :
  - i. Le sous-ministre adjoint (SMA) principal, Politiques et orientation stratégique (POS), avec l'appui du SMA principal du SOR, du DPF ainsi que du SMA de l'Organisation des affaires du Nord (OAN), devrait travailler avec tous les SMA à définir des priorités ou des principes devant aider le Ministère à améliorer ses activités de programme et ses politiques liées au développement des capacités. Il conviendrait d'examiner les possibilités qu'offre chaque programme au chapitre du renforcement des synergies avec d'autres programmes ainsi que de la réponse aux besoins généraux en matière de développement des capacités des collectivités, des membres, des institutions et des organisations professionnelles des Premières nations.
  - ii. Le SMA principal, POS, de concert avec le SMA principal du SOR, le DPF et le SMA-OAN, devrait travailler avec tous les SMA à faire en sorte que l'élaboration des politiques ainsi que la conception et l'approbation des programmes prévoient un processus approprié et une fonction d'examen critique visant à ce que les principes ou priorités du Ministère en matière de développement des capacités soient clairement pris en compte dans l'ensemble des propositions de politiques et de programmes, et que les activités de développement des capacités prévues suffisent à la réalisation des priorités ministérielles en matière de développement des capacités.
2. Le SMA principal, POS, avec l'appui de l'ensemble des cadres supérieurs d'AADNC, devrait :
  - i. faciliter l'établissement des priorités en recherche et en analyse de données afin d'aider le gouvernement du Canada à améliorer les approches et les programmes de développement des capacités des Premières nations;

- ii. examiner et clarifier le rôle du Ministère en tant que coordonnateur et facilitateur des travaux de recherche et des programmes axés sur le développement des capacités des Premières nations, en collaboration avec d'autres ministères, intervenants du milieu universitaire et autres qui désirent participer aux travaux de recherche et investir dans le développement des capacités des Premières nations.
3. Le DPF, avec l'appui du SMA principal, SOR, et du SMA-OAN, devrait examiner et améliorer les liens entre l'évaluation générale, le régime de gestion et de prévention des manquements et les activités du programme de développement des capacités pour s'assurer que les Premières nations qui ont les besoins les plus criants en cette matière et le potentiel le plus prometteur reçoivent l'attention qu'elles méritent de la part des régions et des programmes.
4. Le SMA principal, SOR, avec l'appui du DPF, du SMA principal, POS, et des SMA responsables des programmes, devrait analyser les investissements ministériels en matière de développement des capacités à l'échelle des régions et programmes pour déterminer si les approches au niveau des programmes et de la collectivité et les allocations de fonds sont orientées par les besoins des collectivités en matière de capacités; tiennent compte du risque et sont en harmonie avec les priorités ministérielles pour ce qui est du développement des capacités.

À la lumière des résultats de l'analyse ainsi que des priorités immédiates d'AADNC en matière de développement des capacités, le SMA principal, SOR, et les SMA responsables des programmes, avec l'appui du DPF, devraient saisir les occasions de renforcement des activités de développement des capacités dans chaque programme d'AADNC.

### ***Réponse de la direction***

La direction approuve les constatations, accepte les recommandations contenues dans le rapport et a élaboré un plan d'action afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

# 1. CONTEXTE

Le développement des capacités est le processus selon lequel les personnes, les organisations et les sociétés acquièrent, renforcent et préservent les capacités dont elles ont besoin pour fixer et atteindre leurs propres objectifs de développement.

Du point de vue d'AADNC, le développement des capacités contribue de façon essentielle à la réalisation du mandat qu'a reçu le Ministère de soutenir les peuples autochtones (Premières nations, Inuits et Métis) et les habitants du Nord dans leurs efforts en vue d'accroître la prospérité sociale et économique, d'établir des collectivités plus saines et durables et de participer davantage au développement politique, social et économique du Canada dans l'intérêt de tous les Canadiens. À cette fin, AADNC a mis en œuvre toute une gamme de programmes dont l'objectif est d'accroître le développement des capacités aux niveaux individuel, communautaire et organisationnel.

En juin 2009, la Direction générale des services de vérification et d'assurance (DGSVA) a achevé une vérification du développement des capacités qui a révélé que, malgré l'existence de plusieurs programmes ministériels de développement des capacités, AADNC ne disposait d'aucune approche coordonnée, stratégique et fondée sur les risques au chapitre de la conception, de la prestation et de la mise en œuvre de tels programmes.

Entre 2009 et 2011, le Ministère, et tout particulièrement la Direction générale de la gouvernance du Secteur des opérations régionales (SOR), s'est penché sur la possibilité de regrouper une trentaine de programmes de développement des capacités, assortis d'un financement total de 641 millions de dollars en vertu d'une autorisation horizontale. Au cours de cette période, les cadres supérieurs de tout le Ministère ont pris part à l'élaboration d'un exemple de stratégie de mesure du rendement et d'un modèle logique pour le développement des capacités. De 2012 à 2013, l'engouement pour les initiatives de développement des capacités a ralenti. En dépit de ces difficultés à avancer dans les initiatives horizontales, le SOR a continué de réaliser des progrès sur plusieurs fronts.

En 2011-2012, le SOR a entrepris de promouvoir son Cadre de développement communautaire des Premières nations (CDCPN) et de le faire accepter à l'échelle du Ministère. En 2012-2013, 11 projets expérimentaux de développement communautaire ont servi à mettre à l'essai les principes du CDCPN. Celui-ci intègre une évaluation des besoins et les investissements ciblés en s'appuyant sur plusieurs programmes de développement des capacités du SOR. En 2012-2013, en collaboration avec Santé Canada, ayant également fait la promotion d'un cadre de développement communautaire, les deux approches ont été fusionnées et les travaux ont commencé pour définir une approche unique à l'égard du développement communautaire entre les deux ministères. À l'appui du CDCPN, le SOR a achevé et mis en œuvre l'Outil de planification de la capacité de gouvernance (OPCG), conçu pour permettre aux collectivités des Premières nations d'évaluer leurs propres besoins en matière de gouvernance et d'élaborer un plan pluriannuel communautaire pour renforcer la gouvernance à l'échelle de la collectivité. Certaines régions ont utilisé l'OPCG et les plans qui en découlent pour guider certaines de leurs décisions d'investissement dans le développement des capacités en 2012-2013. Selon le SOR, 53 % des Premières nations ont fait l'évaluation de leurs propres capacités de gouvernance en

2012-2013, et l'outil a été le plus populaire en Ontario où 117 des 127 Premières nations ont mené le processus.

À l'automne 2010, le Secteur du DPF, le SOR et d'autres intervenants ont élaboré une évaluation générale (EG) devant favoriser la prise en compte des risques et des besoins dans les décisions de financement. L'EG, qui en est maintenant à sa troisième version, a été rajustée et élargie chaque année pour la rendre plus précise et accroître la couverture de certains programmes, notamment ceux de Santé Canada. Le développement des capacités occupe également une place de choix dans la Politique de la prévention et gestion des manquements (PPGM) du Ministère, mise en œuvre en 2011 pour remplacer ce qui était autrefois la Politique d'intervention. L'une des visées de la PPGM est de « soutenir le développement des capacités des collectivités, afin que ces dernières continuent à accroître leurs capacités d'autogestion et à prévenir la survenance et la récurrence de manquements ».

À l'échelle régionale, des progrès ont également été réalisés vers l'adoption d'une approche plus stratégique et coordonnée en matière de développement des capacités communautaires. En Colombie-Britannique (C.-B.), une sous-section responsable des initiatives communautaires a été mise sur pied en 2012-2013 pour appuyer la planification communautaire globale et surveiller les investissements dans le développement des capacités pour les Premières nations qui présentaient les besoins les plus élevés en cette matière. Le bureau régional utilise également une approche interdirectionnelle pour examiner les plans et les propositions de développement communautaire et se prononcer sur ceux-ci.

D'autres régions ont aussi mis sur pied des approches pour soutenir le développement des capacités communautaires. Entre 2007 et 2011, la région de la Saskatchewan a lancé un projet de planification communautaire globale en collaboration avec Santé Canada, les conseils tribaux de Saskatchewan et la Cities and Environment Unit de l'Université Dalhousie. La région du Yukon parraine une conférence annuelle sur la capacité de gouvernance des Premières nations, en partenariat avec le gouvernement du Yukon et le Conseil des Premières nations du Yukon. La région de l'Ontario collabore avec les Premières nations du Nord-Ouest de l'Ontario pour accroître leur capacité de saisir les possibilités de mise en valeur des ressources dans la « région du cercle de feu ». Dirigé par le SOR en 2012-2013, le personnel régional qui participe aux travaux de développement des capacités a mis sur pied un réseau de gestionnaires du cadre de développement communautaire en tant que communauté de pratique pour la mise en commun de l'information et des pratiques exemplaires.

En 2011-2012, le Secteur du DPF a mis à jour les codes de comptes financiers pour assurer un suivi des investissements dans le développement des capacités. Ces codes rendent compte de la plupart des programmes de développement des capacités du Ministère axés sur les collectivités et les organismes autochtones, mais ne comprennent pas l'ensemble des aspects relatifs au développement des capacités de programmes en particulier (p. ex. programmes d'éducation, services sociaux, mesures actives d'aide au revenu, etc.). Pour 2012-2013, les dépenses d'AADNC dans les programmes portant l'étiquette du développement des capacités ont totalisé environ 526 millions de dollars. Les tableaux ci-dessous présentent une ventilation de ces investissements selon qu'il s'agit de programmes de financement de base fondés sur

une formule (389 M\$) ou de programmes ciblés dont le financement est fondé sur une proposition (137 M\$).

**Tableau 1 : Investissements d'AADNC dans le développement des capacités en 2012-2013 - Financement de base selon une formule (en millions \$)**

	Bandes des PN	Conseils tribaux	Autre	Total
<b>Financement fondé sur une formule (c.-à-d. programmes de financement de base fondés sur une formule)</b>				
Financement du soutien des bandes	150,4	0,3	0,9	<b>151,6</b>
Soutien aux gouvernements indiens <sup>1</sup>	85,5	26,8	3,1	<b>115,4</b>
Avantages sociaux des employés des bandes	45,8	4,6	2,1	<b>52,5</b>
Financement des conseils tribaux	-	27,3	2,0	<b>29,3</b>
Organisations autochtones représentatives	-	-	23,6	<b>23,6</b>
Institutions assujetties à la <i>Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations</i> (LGFSPN)	-	-	12,5	<b>12,5</b>
Autres programmes	0,8	0,6	2,4	<b>3,8</b>
<b>Total</b>	<b>282,5</b>	<b>59,6</b>	<b>46,6</b>	<b>388,7</b>

**Tableau 2 : Investissements d'AADNC dans le développement des capacités en 2012-2013 – Programmes ciblés et fondés sur une proposition (en millions \$)**

	Bandes des PN	Conseils tribaux	Autre	Total
<b>Financement fondé sur une proposition (c.-à-d. programmes ciblés dont le financement est fondé sur une proposition)</b>				
Développement économique communautaire	39,6	9,0	5,4	<b>54,0</b>
Services consultatifs et élaboration de politiques	1,6	1,0	17,7	<b>20,4</b>
Développement professionnel et institutionnel	9,0	1,5	2,3	<b>12,8</b>
Éducation	1,6	0,7	11,6	<b>13,8</b>
Formation itinérante	2,9	3,3	4,8	<b>11,0</b>
Programme de services de soutien aux communautés	0,2	0,4	7,7	<b>8,3</b>
Développement social	-	0,3	4,1	<b>4,4</b>
Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR) / Programme régional d'administration des terres (PRAT)	9,0	0,3	2,2	<b>11,5</b>
Services consultatifs des bandes ( <i>prend fin en 2014-2015</i> )	1,2	-	-	<b>1,2</b>
<b>Total</b>	<b>65,1</b>	<b>16,5</b>	<b>55,8</b>	<b>137,4</b>

Comme l'illustrent les tableaux ci-dessus, une part de 65 millions de dollars, des 526 millions de dollars investis dans le développement des capacités d'AADNC, est attribuée à des initiatives particulières de renforcement des capacités dans les collectivités des Premières nations. La répartition du financement est soit établie selon une formule (389 M\$ ou 74 %), soit ciblée vers d'autres organisations. Les annexes D, E et F donnent plus de précisions sur les dépenses par programme et par région.

<sup>1</sup> Ceci comprend le financement du soutien des bandes, les avantages sociaux des employés des bandes et les services consultatifs des bandes pour les bandes des Premières nations ainsi que le financement des conseils tribaux et les avantages sociaux des employés des bandes pour les conseils tribaux, car certaines collectivités reçoivent l'ensemble de leur financement dans le cadre de l'autorisation du programme de soutien aux gouvernements indiens plutôt que par l'entremise des autres autorisations de programme.

## **2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION**

### **2.1 Objectif de la vérification**

La vérification avait pour objet :

- i) d'évaluer la pertinence et l'efficacité des mécanismes de contrôle ministériels pour ce qui est de la conception, de l'approbation et de l'intégration des programmes de développement des capacités, et d'établissement de rapports sur ceux-ci; et,
- ii) la pertinence de la conception des mécanismes de contrôle régionaux et sectoriels en vue d'une mise en œuvre intégrée, efficiente et efficace des programmes de développement des capacités.

### **2.2 Portée de la vérification**

La portée de la vérification couvrait la période qui s'échelonne du 1<sup>er</sup> avril 2009 jusqu'au 31 mars 2013 et prévoyait l'évaluation de ce qui suit :

- L'intégration et la conception des programmes de développement des capacités, notamment les liens avec d'autres bailleurs de fonds fédéraux. Ont notamment été examinés dans le cadre de cette portion de la vérification les programmes conçus pour appuyer le développement des capacités tant au niveau des gouvernements des collectivités des Premières nations; des organismes chargés de la prestation des programmes et des services des Premières nations; des institutions gouvernementales des Premières nations; des organismes de développement économique et entreprises des Premières nations; des dirigeants et professionnels des Premières nations.
- Les activités de mesure du rendement, de recherche et d'analyse qui appuient la conception et la redéfinition de la conception des programmes de développement des capacités et des processus de prise de décisions relatives aux investissements dans les programmes.
- L'intégration des processus et des structures ministériels en vue de rendre des décisions en matière d'investissement dans le développement des capacités, notamment en ce qui a trait aux processus d'évaluation des risques et des capacités du bénéficiaire, de prise de décision d'investissement dans les programmes et les régions, ainsi que de gestion et de prévention des manquements. Ont notamment été examinés dans le cadre de cette portion de la vérification les programmes conçus pour appuyer le développement des capacités au sein des gouvernements et des institutions gouvernementales des Premières nations.

La vérification ne s'étendait pas à l'efficacité des systèmes et des mesures de contrôle au niveau des régions et des programmes pour ce qui est de l'administration et de la surveillance des accords de financement établis avec les bénéficiaires.

### **3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE**

La vérification a été effectuée conformément aux exigences de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. Elle a porté sur assez d'éléments de preuve pertinents et obtenu suffisamment d'information pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de ses conclusions.

L'équipe de vérification a mené des travaux sur le terrain en réalisant des entrevues avec le personnel des régions et de l'administration centrale d'AADNC, en demandant aux intervenants des régions et des programmes de répondre à des questionnaires et en procédant à un examen de la documentation, à une analyse des investissements consacrés au développement des capacités pour la période allant de 2009-2010 à 2012-2013, à une analyse des autorisations de programme d'AADNC, à une analyse des processus et outils de planification et d'évaluation des capacités d'AADNC et à une analyse des processus de développement des capacités et des structures de gouvernance à l'échelle du Ministère, des secteurs et des régions.

Afin d'évaluer l'intégration et la conception des programmes de développement des capacités et des activités de mesure du rendement, de recherche et d'analyse, les programmes d'AADNC suivants ont été examinés : le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves, le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, les Programmes d'enseignement primaire et secondaire, l'Initiative sur la gestion des terres des Premières nations, le Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives, le Programme de développement professionnel et institutionnel et le Programme de financement des conseils tribaux. Ces programmes ont été choisis en fonction de leur importance et de la possibilité de les utiliser pour cibler les investissements consacrés au développement des capacités.

Afin d'évaluer l'intégration des processus et des structures ministériels pour les décisions de développement des capacités, toutes les régions d'AADNC ont été incluses dans la portée de la vérification.

### **4. CONCLUSION**

La vérification a révélé que les mesures de contrôle ministérielles encadrant la conception et l'intégration des programmes de développement des capacités ainsi que l'établissement de rapports à leur sujet se sont améliorées considérablement depuis la vérification du développement des capacités effectuée en 2009, mais elles doivent quand même être renforcées. Par ailleurs, les mesures de contrôle de l'approbation de ces programmes sont pertinentes et efficaces. Enfin, bien qu'elles se soient beaucoup améliorées depuis 2009, les mesures de contrôle ministérielles visant à assurer une prestation intégrée, efficace et efficiente doivent quand même être renforcées.

Il existe des occasions de resserrer les mesures de contrôle dans les domaines suivants : clarté des résultats attendus et des objectifs, planification et établissement des priorités, mesure du

rendement, recherche et évaluation, utilisation et rajustement des outils d'évaluation des bénéficiaires, approche à l'égard du financement destiné au développement des capacités dans les collectivités des Premières nations qui sont incapables de respecter leurs obligations découlant des accords de financement, et alignement des dépenses ministérielles sur les priorités en matière de développement des capacités.

## **5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS**

À partir des données recueillies lors de l'examen de la documentation, des analyses et des entretiens réalisés, l'équipe de vérification a évalué chacun des critères de vérification et tiré des conclusions. Lorsqu'un écart important a été observé entre un critère de vérification et les pratiques courantes, le risque associé à cet écart a été évalué afin d'élaborer une conclusion et de formuler des recommandations destinées à produire des améliorations.

### **5.1 *Approche du Ministère à l'égard du développement des capacités***

#### **5.1.1 Gouvernance et direction**

Depuis 2009, la haute direction d'AADNC insiste sur le besoin de mieux comprendre les besoins en matière de développement des capacités des collectivités des Premières nations, et de faire évoluer les approches et les programmes ministériels pour mieux y répondre. Le calendrier présenté à l'annexe C illustre les principales activités de développement des capacités entreprises au Ministère entre 2009 et 2013.

En 2011, le sous-ministre adjoint (SMA) principal du Secteur des opérations régionales (SOR) a été désigné comme champion des activités de développement des capacités du Ministère, avec pour mandat de « moderniser les programmes ministériels de développement des capacités ». En 2011-2012, il s'est avéré que les progrès du Ministère vers la promotion d'initiatives de développement des capacités étaient limités; en revanche, les efforts renouvelés visant à soutenir la réalisation des priorités en matière de développement des capacités étaient visibles en 2012-2013.

Le développement des capacités s'est reflété dans les priorités ministérielles énoncées dans les rapports sur les plans et les priorités (RPP) du Ministère pour les exercices 2010-2011 à 2013-2014, sous les entêtes généraux « Améliorer les partenariats et les relations » et « Transformer pour améliorer les résultats ». Des plans précis ont été établis chaque année pour « faciliter la capacité et le développement des collectivités »; toutefois, il s'agit habituellement d'initiatives propres au SOR, qui ne sont pas représentatives de la gamme complète de programmes d'AADNC. Par conséquent, il n'existe aucune orientation clairement énoncée ou feuille de route guidant les investissements dans le développement des capacités du Ministère. Si des initiatives ou des activités de programme de développement des capacités ont été décrites dans le RPP, les plans connexes se reflètent dans les plans opérationnels du secteur et les résultats atteints sont relativement bien présentés dans le Rapport ministériel sur le rendement (RMR). Par ailleurs, bon nombre d'initiatives ministérielles en cours contribueront avec le temps à faire en sorte que le Ministère soit davantage en mesure de planifier et de mettre en œuvre les initiatives de développement des capacités, et d'établir des rapports sur

celles-ci (p. ex. amélioration des exigences en matière de rapports des bénéficiaires, meilleurs liens avec Santé Canada et réalignement de l'architecture d'alignement de programmes et du cadre de mesure du rendement).

Compte tenu de l'importance de la question pour le Ministère, nous nous attendions à trouver des processus d'approbation et de conception de programmes et d'élaboration de politiques qui exigent des gestionnaires de programme qu'ils prouvent que le développement des capacités a été sérieusement envisagé dans leurs propositions de programmes et de politiques. En outre, nous nous attendions à trouver des principes établis devant guider le personnel responsable des politiques et des programmes dans l'élaboration des propositions de politiques et de programmes. Pourtant, nous n'avons relevé aucun cadre stratégique pouvant servir d'orientation ou permettant la prise en compte du développement des capacités dans l'ensemble des propositions de politiques et de programmes (p. ex. possibilités d'intégration avec d'autres programmes, possibilités d'offrir des options pour les Premières nations de tailles et de niveaux de capacité différents, possibilités de collaborer avec d'autres bailleurs de fonds et d'optimiser leurs investissements). À défaut de disposer d'un mandat défini centralement, les secteurs d'AADNC sont chargés d'élaborer les options en matière de programmes et de politiques pour les programmes nouveaux ou restructurés, avec l'appui de leurs conseillers en politiques et la collaboration du personnel responsable du programme de développement des capacités du SOR et des conseillers en politiques de POS.

Même s'il n'existe aucune exigence à cet égard, les éléments examinés donnent à penser que les gestionnaires de programme prennent véritablement en compte les besoins en développement des capacités lorsqu'ils procèdent à la conception et à la redéfinition de leurs programmes. Plusieurs programmes ont récemment accordé une priorité plus élevée à cette question dans les approches de conception et de prestation. Voici certains exemples :

- le Fonds d'initiatives pour le Nord, qui devait prendre appui sur les investissements de l'industrie pour générer une relance économique et des investissements dans l'infrastructure dans les collectivités éloignées des Premières nations;
- les approches novatrices à l'égard de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées dans les réserves;
- les investissements dans le développement économique axés sur la collectivité;
- l'importance accrue accordée aux mesures actives dans le programme d'aide au revenu pour accroître l'employabilité des Premières nations;
- la place importante qu'occupe le soutien aux Premières nations qui désirent gérer leurs terres de réserve en leur fournissant les fonds dont elles ont besoin pour renforcer leur capacité.

## **Recommandation**

1. AADNC devrait se concentrer davantage sur le développement des capacités dans ses activités de programmes et politiques proposées et prendre les mesures suivantes :

- i. Le sous-ministre adjoint (SMA) principal, Politiques et orientation stratégique (POS), avec l'appui du SMA principal du SOR, du DPF ainsi que du SMA de l'Organisation des affaires du Nord (OAN), devrait travailler avec tous les SMA à définir des priorités ou des principes devant aider le Ministère à améliorer ses activités de programme et ses politiques liées au développement des capacités. Il conviendrait d'examiner les possibilités qu'offre chaque programme au chapitre du renforcement des synergies avec d'autres programmes ainsi que de la réponse aux besoins généraux en matière de développement des capacités des collectivités, des membres, des institutions et des organisations professionnelles des Premières nations.
- ii. Le SMA principal, POS, de concert avec le SMA principal du SOR, le DPF et le SMA-OAN, devrait travailler avec tous les SMA à faire en sorte que l'élaboration des politiques ainsi que la conception et l'approbation des programmes prévoient un processus approprié et une fonction d'examen critique visant à ce que les principes ou priorités du Ministère en matière de développement des capacités soient clairement pris en compte dans l'ensemble des propositions de politiques et de programmes, et que les activités de développement des capacités prévues suffisent à la réalisation des priorités ministérielles en matière de développement des capacités.

### **5.1.2 Conception et intégration des programmes de développement des capacités**

Le Ministère a réalisé des progrès vers l'élaboration d'une approche de développement des capacités communautaires pour les collectivités des Premières nations dans son Cadre de développement communautaire et de renforcement des capacités des Premières nations (CDCRCPN). Cette approche, élaborée conjointement avec Santé Canada, est axée sur la collectivité et mise en œuvre en partenariat avec les collectivités des Premières nations. Le Cadre, qui renforce les rapports de responsabilisation entre les gouvernements des Premières nations et leurs électeurs, a été mis à l'essai dans différentes collectivités. À ce jour, les projets pilotes ont été axés principalement sur les enjeux communautaires liés à la gouvernance, et ont pris appui sur le financement rendu disponible grâce au Programme de développement professionnel et institutionnel administré par le SOR. Le Cadre n'est pas encore bien intégré aux autres programmes d'AADNC et les plans du Ministère en vue d'une éventuelle intégration manquent de clarté.

Comme il est mentionné précédemment dans le rapport, bon nombre des programmes d'AADNC destinés aux Premières nations ont été mis à jour ces dernières années en accordant une importance accrue au développement des capacités. Voici certains exemples :

- Les responsables du Programme d'aide au revenu ont collaboré avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) pour mettre en œuvre des initiatives de mesures actives et de prestation améliorée des services visant à évaluer la préparation à l'emploi des personnes et à éliminer les obstacles à l'employabilité.

- Le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves a été mis sur pied pour aider les Premières nations qui désirent exercer une responsabilité accrue sur leurs terres de réserve, ressources et environnement. En prenant la responsabilité des activités de gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* pour le compte d'AADNC, les collectivités sont à même de développer leurs capacités internes et de saisir prestement les occasions.
- La Direction générale de l'infrastructure des collectivités a modifié son approche de financement du Programme d'infrastructure des collectivités pour promouvoir la planification de l'infrastructure à moyen terme dans les collectivités. Cette approche met à contribution les compétences en matière de planification dans les collectivités et offre à ces dernières une feuille de route pour le développement.
- Les progrès réalisés par de nombreuses institutions gouvernementales des Premières nations et associations professionnelles, avec l'aide d'AADNC, pour développer leur propre capacité et celle des Premières nations qu'elles desservent (p. ex. Conseil consultatif des terres des Premières nations, Conseil de gestion financière des Premières nations, Association des agents financiers autochtones et Association nationale des gestionnaires des terres autochtones).

Bien que des progrès remarquables aient été réalisés dans certains programmes d'AADNC, nous avons trouvé peu d'exemples de programmes interagissant les uns avec les autres pour créer des synergies et tirer profit des investissements dans le développement des capacités.

Nos entretiens avec le personnel du Ministère ont aussi révélé qu'il y avait différentes interprétations des objectifs et du rôle du Ministère au chapitre du développement des capacités. Par exemple, certains gestionnaires régionaux et de programmes perçoivent le rôle d'AADNC comme celui d'un facilitateur alors que d'autres le perçoivent de façon plus explicite comme catalyseur. De même, la plupart des gestionnaires de programmes de l'administration centrale interrogés estiment que le Ministère devrait adopter une approche fondée sur les programmes à l'égard du développement des capacités alors que les gestionnaires des régions avaient tendance à préconiser une approche centrée sur la collectivité. Cette différence de points de vue renforce le besoin de définir clairement les principes encadrant le développement des capacités pour orienter les gestionnaires des régions et des programmes.

### **5.1.3 Mesure des résultats des programmes de développement des capacités**

Le Cadre de mesure du rendement (CMR) d'AADNC fait très peu référence au développement des capacités. Cela indique que les programmes en cette matière en sont aux premières étapes et que trop peu de travaux de recherche et d'analyse ont été réalisés pour lier ces deux éléments. Par exemple, le RPP 2011-2012 d'AADNC indique comme résultat stratégique *Le Gouvernement* : les indicateurs de rendement « population active » et « revenu » de l'indice du bien-être des collectivités (IBC) ». Toutefois, les cibles n'ont pas été fixées en raison du manque de données à jour de l'IBC; cet indicateur de rendement n'a donc révélé aucune trace de progrès par rapport à la question du développement des capacités.

En ce qui a trait à l'activité de programme « Gouvernance et institutions gouvernementales », les indicateurs de rendement sont : « Pourcentage des Premières nations dotées d'un plan communautaire ou d'un plan de renforcement des capacités de gouvernance » et « Pourcentage de Premières nations ne faisant pas l'objet d'une intervention financière ». Bien que le Ministère ait répertorié ces résultats dans le RMR, les indicateurs de rendement ne sont pas clairement liés au résultat stratégique *Le Gouvernement* ni ne sont représentatifs du progrès global vers l'atteinte de niveaux accrus de capacité chez les Premières nations.

Même s'il n'existe toujours aucune stratégie globale de mesure du rendement pour le développement des capacités, le SOR a appuyé, en 2011, l'élaboration d'un exemple de stratégie de mesure du rendement et d'un modèle logique pour les programmes de développement des capacités. Ces documents ont été élaborés dans le contexte d'un effort pan ministériel visant à examiner une approche horizontale à l'égard de la prestation de programmes de développement des capacités. Bien qu'elle n'ait pas été mise en œuvre, la stratégie de mesure du rendement et le modèle logique pourraient servir de point de départ étoffé pour faire évoluer les objectifs et les principes du Ministère en matière de développement des capacités.

Pendant la vérification, le Ministère procédait à un examen de son architecture d'alignement de programmes et de son CMR; rien ne permet de savoir, toutefois, si cet examen a révélé une importance accrue du développement des capacités dans le CMR du Ministère.

#### **5.1.4 Recherche fondée sur des données à l'appui de l'élaboration des politiques et de la conception des programmes**

Tout au long de la vérification, nous nous attendions à pouvoir dire que les propositions de politiques et de programmes étaient fondées sur des analyses appuyées sur des faits, de rigoureuses analyses des données et des résultats d'évaluation. Dans le scénario idéal, les travaux de recherche et d'analyse de données auraient été confiés à des chercheurs objectifs à l'extérieur d'AADNC, par exemple dans les milieux universitaires, les fondations de recherche et d'autres organismes spécialisés. En ce qui a trait au développement des capacités pour les Premières nations du pays, nous avons constaté que peu de recherches sur les facteurs de causalité des collectivités épanouies avaient été réalisées et que peu de chercheurs se penchaient sur la question. Il est important de signaler que cette lacune ne résulte pas d'une pénurie de chercheurs dont les travaux sont axés sur les questions d'intérêt pour les Premières nations; nous avons recensé plus de 15 universités et instituts canadiens qui offrent d'importants programmes et secteurs de recherche axés sur l'étude des questions autochtones, y compris l'Université des Premières nations du Canada, l'Université de Toronto, l'Université Western Ontario, l'Université d'Ottawa, l'Université du Manitoba, l'Université de Winnipeg et l'Université de Colombie-Britannique pour ne nommer que celles-ci. En outre, dans le Budget 2013, le gouvernement du Canada a annoncé un investissement de 5 millions de dollars sur cinq ans pour subventionner le poste de président de la chaire d'études sur l'entrepreneuriat autochtone de l'Université du Cap-Breton.

Ces dernières années, le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AADNC a procédé à des évaluations de la pertinence et du rendement des approches<sup>2</sup> en matière de développement des capacités; toutefois, ces évaluations ne portent que sur une portion limitée de ces approches, qu'elles soient actuelles ou possibles. Des évaluations supplémentaires nécessiteraient une base tangible d'information sur le rendement, de travaux de recherche et d'analyses.

Comme il ne dispose pas d'une capacité de recherche centralisée et canadienne lui permettant d'examiner les facteurs de causalité sous-jacents à un développement durable des capacités communautaires, AADNC s'appuie davantage sur les données et les travaux de recherche provenant d'instances américaines et étrangères. Les responsables d'AADNC estiment que ces travaux peuvent être utilisés même s'ils ne tiennent pas compte des caractéristiques uniques propres au contexte canadien<sup>3</sup>.

La vérification a révélé qu'à AADNC, la responsabilité du financement et de la réalisation de travaux de recherche revient à chaque programme, et POS doit fournir du soutien aux programmes, au besoin. Bien que le Ministère dispose d'un plan de recherche triennal, établi par POS après consultation de tous les autres secteurs, celui-ci ne fait état d'aucune priorité de recherche relative au développement des capacités. Les entrevues avec les responsables ministériels ont révélé que l'approche décentralisée est un obstacle pour ce qui est de la recherche sur les enjeux horizontaux comme le développement des capacités. Ni POS ni le SOR n'assurent la coordination avec les autres partenaires fédéraux des travaux de recherche et d'analyse axés sur les Premières nations.

Dans le même ordre d'idées, vu l'impossibilité de pouvoir compter à l'extérieur du gouvernement fédéral sur une source clairement définie pour la recherche sur le développement des capacités des Premières nations, il est difficile de savoir si AADNC devrait adopter un rôle plus directif en proposant des sujets de recherche aux milieux universitaires ou aux sociétés de consultation et aux organismes sans but lucratif qui souhaitent investir dans des programmes et des travaux de recherche axés sur les Premières nations. L'analyse des tendances a révélé que les universités canadiennes, les sociétés de développement des ressources et d'autres bienfaiteurs étaient désireux d'apporter leur contribution financière. Toutefois, AADNC n'a rien fait de vraiment concret pour les mobiliser et les encourager à axer leurs efforts sur des sujets liés au développement des capacités. Il semble difficile de déterminer si AADNC devrait jouer un rôle consultatif et de facilitation auprès des organismes de recherche et des investisseurs qui souhaitent améliorer les chances de réussite (c.-à-d. un

---

<sup>2</sup> Voici quelques exemples d'évaluations récentes : Évaluation de 2011 du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan, Évaluation de 2010 de la Politique d'intervention, Évaluation de 2010 de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek, Évaluation de 2009 des programmes de Soutien aux gouvernements indiens et Évaluation horizontale de 2009 de la Fondation nationale des réalisations autochtones.

<sup>3</sup> Voici quelques exemples de différences inhérentes au contexte canadien qui doivent entrer en ligne de compte : 339 des 615 collectivités canadiennes des Premières nations ont des populations inférieures à 750 personnes alors que les populations des collectivités américaines sont, en moyenne, beaucoup plus élevées; le système des conseils tribaux du Canada vient ajouter à la complexité de la mise en œuvre des programmes et des relations de responsabilisation; les procédures électorales et la fréquence des élections, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, sont différentes de celles de la plupart des Premières nations américaines; les systèmes encadrant l'utilisation des terres et les droits fonciers compliquent le développement et l'exploitation des ressources.

peu à la façon dont l'Initiative sur les partenariats stratégiques facilite le développement des ressources, mais sert aussi de centre d'expertise sur le développement des capacités des collectivités, des dirigeants, des jeunes, des professionnels, des institutions et d'autres organisations des Premières nations).

## Recommandation

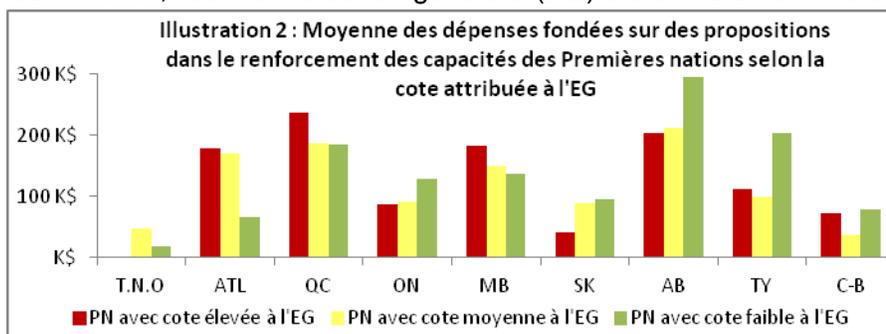
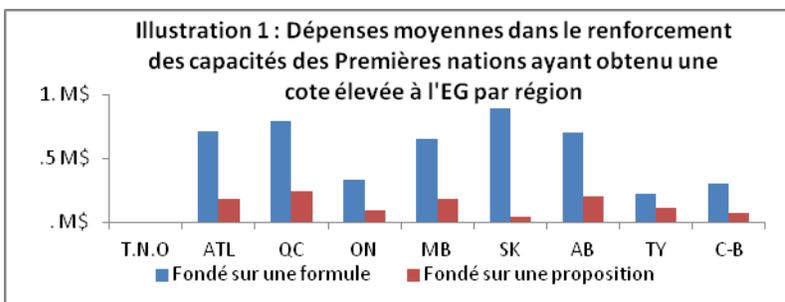
2. Le sous-ministre adjoint principal, POS, avec l'appui de l'ensemble des cadres supérieurs d'AADNC, devrait :
  - i. faciliter l'établissement des priorités en recherche et en analyse de données afin d'aider le gouvernement du Canada à améliorer les approches et les programmes de développement des capacités des Premières nations;
  - ii. examiner et clarifier le rôle du Ministère en tant que coordonnateur et facilitateur des travaux de recherche et des programmes axés sur le développement des capacités des Premières nations, en collaboration avec d'autres ministères, intervenants du milieu universitaire et autres qui désirent participer aux travaux de recherche et investir dans le développement des capacités des Premières nations.

## 5.2 Mise en œuvre des approches et des programmes relatifs au développement des capacités

### 5.2.1 Conception et utilisation des outils d'évaluation pour favoriser les investissements dans le développement des capacités

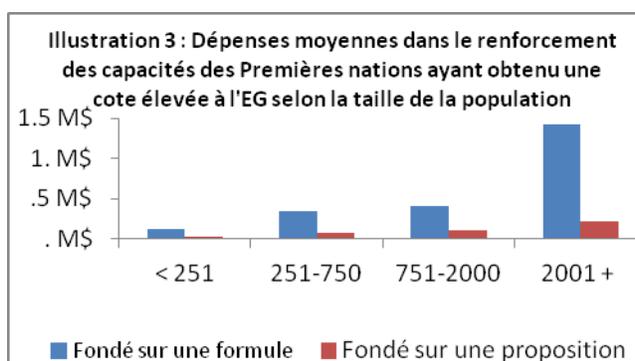
Bien qu'AADNC ait réalisé des progrès importants pour élaborer des processus et des outils permettant d'évaluer la capacité et les besoins relatifs aux capacités des collectivités des Premières nations, ceux-ci doivent être peaufinés avant que les résultats de ces évaluations

permettent d'orienter de façon judicieuse les décisions en matière d'investissement dans le développement des capacités. En effet, l'outil d'évaluation générale (EG) a été mis en œuvre en 2010 dans le but de tenir compte de façon plus officielle de la capacité du bénéficiaire dans la sélection des approches de financement et des exigences administratives. Nos questionnaires sur les approches régionales et l'analyse des dépenses ministérielles (voir les illustrations 1 et 2 et



l'annexe E) ont révélé que certaines régions consacrent une part plus élevée de leur financement sur le développement des capacités fondé sur des propositions aux Premières nations qui ont obtenu des indices élevés à l'EG<sup>4</sup>, et incidemment, des besoins plus élevés en matière de développement des capacités<sup>5</sup> (c.-à-d. le Manitoba, le Québec et les provinces de l'Atlantique). À l'inverse, d'autres régions attribuent des niveaux plus élevés de financement fondé sur des propositions aux Premières nations qui ont obtenu des indices inférieurs à l'EG (p. ex. la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Yukon, la Saskatchewan, les Territoires du Nord-Ouest et l'Alberta). Cette situation pourrait s'expliquer par différents facteurs qui n'ont pas été examinés en profondeur dans le cadre de la vérification (p. ex. la Saskatchewan semble mettre davantage à contribution les conseils tribaux que certaines autres régions, et la C.-B. et le Manitoba semblent financer des organismes de développement des capacités et des associations professionnelles davantage que les autres régions).

Nous avons effectué une analyse approfondie des dépenses en tenant compte de la taille relative d'une collectivité des Premières nations et de son indice à l'EG. L'analyse, résumée à l'illustration 3, indique qu'en moyenne, les Premières nations de plus petite taille ayant reçu des cotes élevées à l'EG<sup>4</sup> reçoivent beaucoup moins de financement fondé sur des propositions pour le développement des capacités que



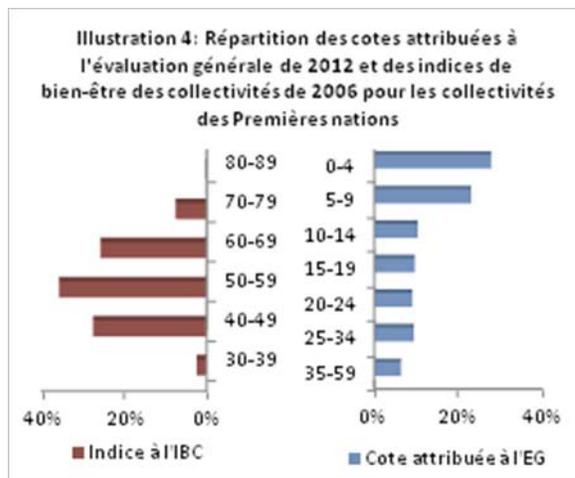
les Premières nations ayant une population plus élevée et des indices élevés à l'EG. Même si cette distribution semble raisonnable à première vue, plusieurs gestionnaires de programmes et de bureaux régionaux ont souligné le fait que les fardeaux administratifs des collectivités n'étaient pas proportionnels à la taille (un conseil de bandes, un bureau du conseil de bande, un contrôleur financier, un chef des pompiers, un gestionnaire d'infrastructure, etc.).

Les entrevues et questionnaires soumis aux régions d'AADNC indiquent que ces dernières tiennent compte des résultats à l'EG lorsqu'elles établissent les priorités et prennent des décisions d'investissement dans le développement des capacités; cela dit, l'analyse révèle une variation dans les décisions de financement. Cette variabilité de l'approche d'une région à l'autre renforce le besoin de se doter de communications ministérielles claires par rapport aux priorités et aux principes en matière de développement des capacités. Elle soulève également des questions à savoir pourquoi les indices à l'EG influencent davantage les investissements dans certaines régions que dans d'autres.

<sup>4</sup> Les cotes attribuées à l'EG sont inversement corrélées aux capacités. Ainsi, une cote élevée devrait logiquement indiquer que la collectivité a un faible rendement ou une faible capacité.

<sup>5</sup> En raison des données statistiques limitées, les chiffres relatifs à la population utilisés pour les besoins de cette analyse étaient fondés sur la population totale de chaque Première nation (selon le Recensement de 2006) et non pas sur la population des réserves, ce qui aurait fourni une base plus pertinente.

Selon l'analyse et les entrevues menées, certains responsables d'AADNC estiment que l'EG n'est pas encore une bonne variable explicative des besoins en matière de capacités. L'illustration 4 montre que les indices de bien-être des collectivités présentent une distribution bien différente des indices à l'EG, ce qui soulève des questions quant à la capacité actuelle de l'outil d'EG de prévoir les besoins en matière de capacités communautaires. La vérification ne comportait pas d'analyse de corrélation pour déterminer si un sous-ensemble de critères de l'EG aurait présenté une corrélation plus positive avec les indices du bien-être des collectivités ou quelque autre mesure de la santé ou de la capacité des collectivités.

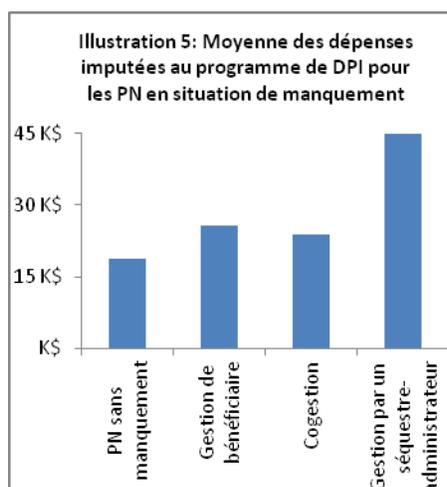


En plus de l'EG, l'Outil de planification de la capacité de gouvernance (OPCG) a récemment été introduit pour permettre aux Premières nations d'évaluer leurs propres capacités de gouvernance et d'élaborer des plans de développement de la gouvernance. Les entrevues réalisées et les questionnaires soumis aux régions indiquent que bon nombre des plans actuels de développement de la gouvernance n'offrent pas la précision et l'exhaustivité attendues de l'OPCG, même si l'outil est de plus en plus utilisé par les Premières nations. La réalisation d'avancées plus importantes par l'entremise de l'OPCG et des plans connexes exigera probablement une plus grande participation de spécialistes qualifiés en matière de gouvernance pour soutenir les Premières nations. À l'heure actuelle, peu d'employés des régions ont reçu de la formation en développement de la gouvernance et, en conséquence, les collectivités reçoivent un soutien limité de la part des bureaux régionaux d'AADNC. Dans la région de l'Ontario d'AADNC, le Réseau de développement des compétences en matière de gouvernance, une organisation qui s'intéresse à la gouvernance des Premières nations, aide les Premières nations à réaliser ces évaluations. Aucune autre organisation semblable n'a été répertoriée dans les autres régions d'AADNC.

Ces deux dernières années, beaucoup d'outils et de méthodologies de programmes ont été introduits, notamment des évaluations du degré de préparation à la gestion des terres et au développement économique, et l'Outil de planification organisationnelle de l'éducation. Ces outils sont axés sur l'évaluation des capacités de programmes particuliers, et sont peu intégrés aux évaluations communautaires. Les entrevues et les questionnaires auxquels les gestionnaires de programmes ont été soumis ont révélé peu d'exemples de programmes fonctionnant à contre-courant les uns par rapport aux autres pour mettre à contribution la méthodologie et les outils de développement des capacités existants, et saisir les occasions de développement des capacités.

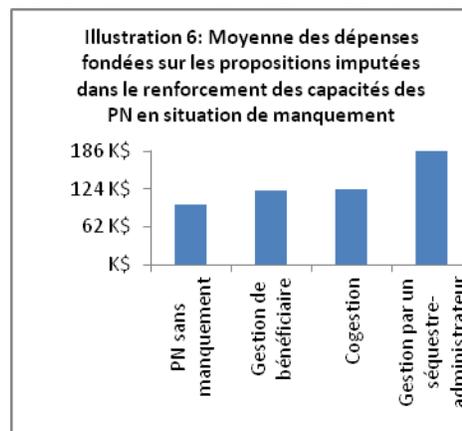
## 5.2.2 Investissement dans le développement des capacités et prévention et gestion des manquements

La *Politique de la prévention et gestion des manquements* (PPGM) a été mise en œuvre en juin 2011 et a remplacé ce qui était autrefois la Politique d'intervention. La PPGM renforce le besoin de soutenir le développement des capacités communautaires pour que ces collectivités continuent d'accroître leur capacité d'autogestion, ce qui incidemment réduit le risque de manquement et de récurrence des manquements. Bien que le développement des capacités soit un objectif énoncé de la PPGM, la vérification a révélé que les régions avaient été investies de l'autonomie nécessaire pour élaborer des approches et trouver du financement pour réaliser cet objectif stratégique.



Le seul financement réservé qui soit accessible aux régions d'AADNC pour les plans de gestion corrective des collectivités en situation de manquement a été imputé au Programme de développement professionnel et institutionnel (PDPI) préexistant. L'analyse indique qu'au total, en 2012-2013, 9 millions de dollars provenant de cette source ont été investis dans 240 initiatives dirigées par des collectivités des Premières nations. De cette somme, une portion 4,2 millions de dollars a été directement investie dans 87<sup>6</sup> initiatives visant des Premières nations qui se trouvaient à l'un des trois niveaux

de manquement. Ceci signifie que 71 des 158 Premières nations en situation de manquement n'ont reçu aucun financement provenant du PDPI pour la mise en œuvre de plans de gestion corrective. L'analyse de l'ensemble des dépenses en matière de développement des capacités fondées sur des propositions a révélé que le financement annuel moyen pour 12 Premières nations assujetties à une mesure de gestion par un séquestre-administrateur était de 187 000 dollars par année, ce qui est beaucoup plus élevé que les dépenses moyennes pour les Premières nations ayant un niveau de manquement moins grave ou qui ne sont pas en situation de manquement (voir l'illustration 6). Les entrevues réalisées auprès des gestionnaires de programmes et des régions suggèrent des points de vue différents, à savoir si les Premières nations assujetties à une mesure de gestion par un séquestre-administrateur devraient recevoir des niveaux de financement plus élevés pour le développement des capacités que leurs homologues qui ne sont pas en situation de manquement.



<sup>6</sup> Au total, en 2012-2013, 158 Premières nations étaient en situation de manquement (12 faisaient l'objet de mesures de gestion par un séquestre-administrateur, 61 de mesures de cogestion et 85 de mesures de gestion du bénéficiaire).

En examinant de plus près les dépenses associées aux Premières nations en situation de manquement (voir l'annexe F), nous avons constaté que les régions semblent souscrire à des approches et des philosophies différentes. Certaines régions investissent beaucoup plus dans ces collectivités (Atlantique, Québec, Manitoba, Alberta et Yukon) alors que d'autres régions investissent moins (Ontario, Saskatchewan et Colombie-Britannique). Il faudrait faire une analyse approfondie de ces observations afin de mieux comprendre la situation, y compris pour comprendre pourquoi certaines régions décident de mettre à contribution les conseils tribaux et d'autres organisations pour soutenir les bénéficiaires en situation de manquement plutôt que de verser le financement directement à la Première nation en question.

Même si elles reçoivent un financement fondé sur des propositions plus élevé que les autres Premières nations, les Premières nations en situation de manquement ne sont pas nécessairement avantagées. Toutes choses étant égales, les Premières nations qui doivent acquitter les frais de gestion d'un séquestre-administrateur ou d'une ressource spécialisée<sup>7</sup> à même le financement de base reçu pour le soutien des bandes devront réduire leurs capacités administratives internes, ce qui compromet leurs chances d'améliorer la capacité communautaire. Le recours à une approche décroissante pour financer les coûts rattachés à la gestion par un séquestre-administrateur, à la cogestion ou à une ressource spécialisée (p. ex. 80 % à l'année un, 50 % à l'année deux, 25 % à l'année trois et 0 % à l'année quatre) pourrait permettre aux Premières nations en situation de manquement de conserver leurs capacités administratives et les inciter à entreprendre rapidement une réforme en profondeur.

### **Recommandation**

3. Le DPF, avec l'appui du SMA principal, SOR, et du SMA-OAN, devrait examiner et améliorer les liens entre l'évaluation générale, le régime de gestion et de prévention des manquements et les activités du programme de développement des capacités pour s'assurer que les Premières nations qui ont les besoins les plus criants en cette matière et le potentiel le plus prometteur reçoivent l'attention qu'elles méritent de la part des régions et des programmes.

### **5.2.3 Mettre à contribution les institutions et les associations pour atteindre les résultats**

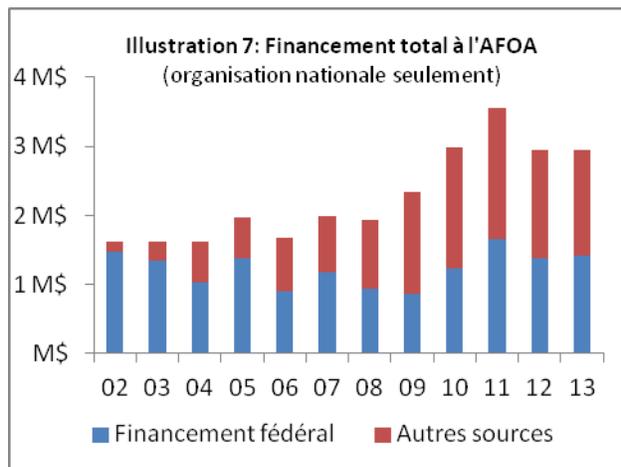
Comme il est précisé précédemment, AADNC connaît de plus en plus de succès dans ses partenariats avec les institutions et associations professionnelles reconnues en vue de progresser vers l'atteinte de ses objectifs de développement des capacités. Bien que les agents des services de financement régionaux aient certaines connaissances par rapport aux principes de développement des capacités et de développement communautaire et prêtent conseils à bon nombre de leurs clients en ces matières, ils sont rarement des spécialistes du domaine et, bien souvent, n'ont pas le temps de consacrer une attention personnelle au renforcement des

---

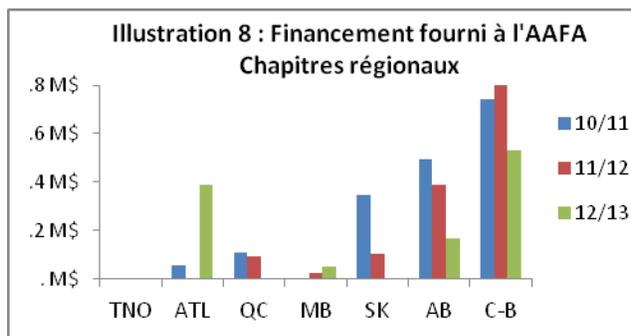
<sup>7</sup> Dans le cas des Premières nations faisant l'objet de mesures de gestion par un séquestre-administrateur, la Politique du programme de Financement de soutien des bandes exige que « parce que le gouvernement de la bande n'administre plus les services financés par le Ministère, on se sert du *Financement du soutien des bandes* afin de payer ses honoraires pour la gestion qu'il assure des programmes et services de la collectivité ».

capacités des Premières nations. En outre, certaines collectivités préfèrent collaborer avec les institutions et les associations indépendantes du gouvernement.

Exemple de partenariat réussi, l'Association des agents financiers autochtones (AAFA)<sup>8</sup> profite d'un financement stable d'AADNC et d'autres bailleurs de fonds fédéraux depuis plus d'une décennie et a réussi à obtenir du financement de la part de bailleurs de fonds du secteur privé et de ses membres (voir l'illustration 7). Cet exemple prouve qu'un financement soutenu des partenaires par AADNC peut générer de nouveaux gains nets à long terme.

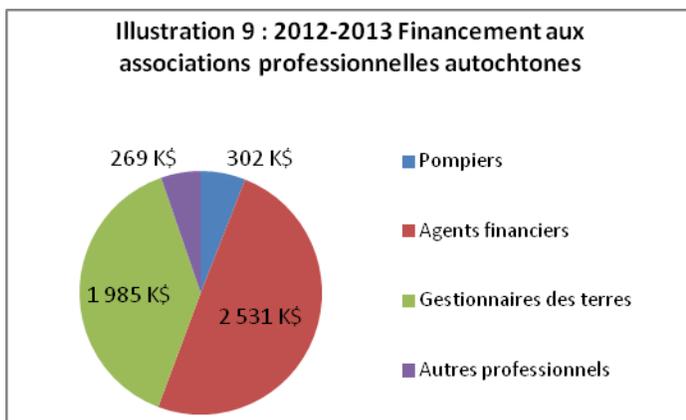


Outre le financement fourni à l'AAFA par le SOR, certains bureaux régionaux d'AADNC subventionnent les sections provinciales de l'AAFA. L'analyse (voir l'illustration 8) et les entrevues réalisées indiquent que la plupart des sections de l'AAFA ne reçoivent pas de financement stable de la part d'AADNC et que les niveaux de financement varient considérablement d'une année à l'autre. Certaines régions estiment qu'il incombe au Ministère de soutenir et de favoriser la croissance des sections de l'AAFA, les percevant comme des intervenants clés pour réaliser les visées du Ministère. D'autres régions accordent plus d'importance à la capacité actuelle de la section de l'AAFA et moins à son potentiel de réaliser les objectifs stratégiques du Ministère. Ces différences régionales devraient être examinées de plus près par le Ministère afin de déterminer si une stabilité accrue pourrait contribuer à prendre appui sur les réussites existantes du partenariat du Ministère avec l'AAFA.



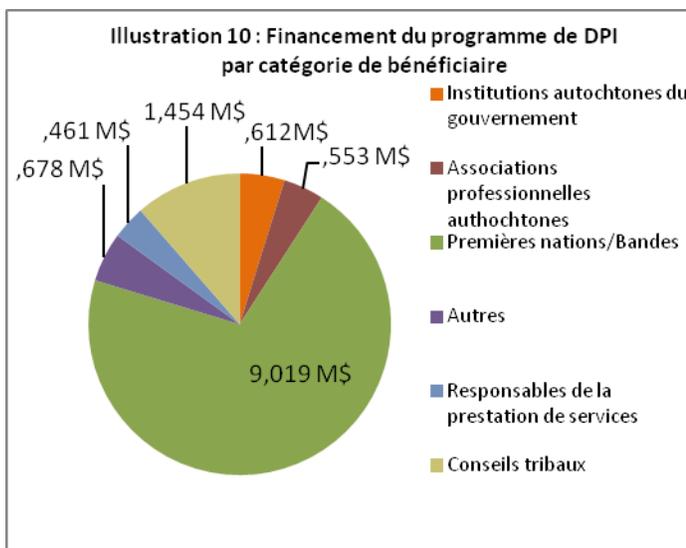
<sup>8</sup> Fondée en 1999 comme organisme à but non lucratif, l'AAFA aide les Autochtones à mieux gérer et à mieux gouverner leurs organisations et collectivités en déployant des efforts pour améliorer les pratiques et compétences en matière de finances et de gestion. L'AAFA s'appuie sur la prémisse qu'une gestion efficace constitue la clé de la prospérité sociale et économique des collectivités autochtones, ainsi que l'élément essentiel d'une gouvernance autochtone réussie. Les chiffres de l'AAFA proviennent du Système de gestion de l'information - subventions et contributions (SGISC) et comprennent le financement d'AADNC, de Santé Canada et d'autres bailleurs de fonds fédéraux.

Il y a d'autres exemples d'associations professionnelles mises à contribution et appuyées par le Ministère, dont des associations pour les gestionnaires fonciers, les opérateurs de systèmes d'aqueduc et d'égout et des pompiers. Selon l'analyse des dépenses (voir l'illustration 9), le montant total versé à ces associations s'élève à environ 2,6 millions de dollars<sup>9</sup>. Ce montant comprend les fonds attribués aux associations de pompiers pour appuyer



les services axés sur les membres, mais exclut les fonds fournis aux associations de pompiers pour la prestation des programmes d'AADNC. La plupart de ces associations sont des organisations régionales financées par les bureaux régionaux d'AADNC. Plusieurs autres disciplines importantes pour l'épanouissement des collectivités des Premières nations ne sont pas appuyées par de solides organismes professionnels, par exemple les dirigeants et leaders autochtones, les administrateurs de bandes<sup>10</sup>, les administrateurs de fiducies, les agents de développement économique, les travailleurs sociaux et les enseignants pour ne nommer que ceux-ci.

Même si AADNC exploitait un programme ciblant le développement professionnel et institutionnel en 2012-2013, seulement 553 000 \$ des 12,8 millions de dollars du budget annuel ont été attribués à des associations professionnelles (voir l'illustration 10). Les priorités actuelles du PDPI consistent à financer les collectivités qui mettent en œuvre des mesures correctives en réaction à une situation de manquement à un accord conclu avec AADNC, qui élaborent des plans de développement communautaire et qui financent des initiatives figurant dans les plans de développement communautaire. Même s'il ne fait aucun doute que ces activités



sont très importantes pour la réussite des Premières nations, le choix du Ministère de les financer à partir de l'enveloppe du PDPI réduit la capacité d'AADNC d'établir des partenariats

<sup>9</sup> Un montant d'environ 7 millions de dollars du financement versé aux associations provinciales de pompiers n'est pas inclus dans ce montant parce qu'il a été versé pour la prestation de services pour le compte du Ministère plutôt que pour appuyer les services axés sur les membres.

<sup>10</sup> En juin 2013, l'AAFA, avec l'appui de l'Assemblée des Premières nations, a annoncé qu'elle élargirait sa portée pour inclure les administrateurs professionnels autochtones.

durables avec des institutions et des organismes professionnels.

## **Recommandation**

4. Le SMA principal, SOR, avec l'appui du DPF, du SMA principal, POS, et des SMA responsables des programmes, devrait analyser les investissements ministériels en matière de développement des capacités à l'échelle des régions et programmes pour déterminer si les approches au niveau des programmes et de la collectivité et les allocations de fonds sont orientées par les besoins des collectivités en matière de capacités; tiennent compte du risque et sont en harmonie avec les priorités ministérielles pour ce qui est du développement des capacités.

À la lumière des résultats de l'analyse ainsi que des priorités immédiates d'AADNC en matière de développement des capacités, le SMA principal, SOR, et les SMA responsables des programmes, avec l'appui du DPF, devraient saisir les occasions de renforcement des activités de développement des capacités dans chaque programme d'AADNC.

## **5.3 Établissement de partenariats et utilisation des investissements dans le développement des capacités**

### **5.3.1 Profiter des occasions de partenariats dans l'avenir**

AADNC et ses partenaires fédéraux reconnaissent de plus en plus l'importance d'établir des partenariats et d'innover pour relever les défis liés au développement des capacités et pour susciter les contributions du secteur privé et du secteur sans but lucratif. Pour illustrer le tout, l'annexe G présente cinq exemples d'approches en matière de développement des capacités qui ont été couronnées de succès. Elle utilise également une étude de cas pour chaque approche afin de déterminer pourquoi elle a fonctionné et quelles pourraient être les occasions d'élargir l'application de l'approche. Les cinq approches qui ont été analysées sont les suivantes :

- soutenir et mettre à contribution les associations professionnelles et les organismes de formation;
- appuyer et mettre à contribution les institutions gouvernementales des Premières nations;
- mobiliser et mettre à contribution le secteur sans but lucratif;
- promouvoir la collaboration pour la prestation des programmes;
- aider les Premières nations à saisir les occasions de perfectionnement.

Même si AADNC continue d'innover et d'améliorer la façon dont il soutient le développement des capacités auprès des collectivités, institutions, organisations et personnes autochtones, les entrevues et les questionnaires indiquent que la plupart de ces histoires de réussite sont le résultat d'initiatives propres à un programme ou à une région en particulier. Bien que la culture de l'innovation devienne visiblement plus présente dans certains domaines du Ministère, il existe des occasions de favoriser la réflexion innovatrice et la prise de risques éclairée. Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à soutenir et à promouvoir l'innovation.



<p>l'approbation des programmes prévoient un processus approprié et une fonction d'examen critique visant à ce que les principes ou priorités du Ministère en matière de développement des capacités soient clairement pris en compte dans l'ensemble des propositions de politiques et de programmes, et que les activités de développement des capacités prévues suffisent à la réalisation des priorités ministérielles en matière de développement des capacités.</p>	<p>œuvre avec les processus existants de planification des investissements stratégiques et d'approbation des politiques.</p>		
<p>2. Le SMA principal, POS, avec l'appui de l'ensemble des cadres supérieurs d'AADNC, devrait :</p> <p>i. faciliter l'établissement des priorités en recherche et en analyse de données afin d'aider le gouvernement du Canada à améliorer les approches et les programmes de développement des capacités des Premières nations;</p> <p>ii. examiner et clarifier le rôle du Ministère en tant que coordonnateur et facilitateur des travaux de recherche et des programmes axés sur le développement des</p>	<p>i. Définir les options pour l'élaboration d'un plan de recherche stratégique qui décrira les priorités en matière de recherche.</p> <p>Diriger la production de l'indice de bien-être des collectivités 2011 selon les données de l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM).</p> <p>En tant que membre du comité interministériel des SMA sur l'utilisation des données administratives, promouvoir le besoin et l'utilité de données sur les Autochtones.</p> <p>ii. Faciliter les discussions portant sur la recherche sur les Autochtones, la collecte de</p>	<p>SMA principal, POS</p>	<p>Printemps 2014</p> <p>Printemps 2014</p> <p>Automne 2014</p> <p>Hiver 2014</p>

<p>capacités des Premières nations, en collaboration avec d'autres ministères, intervenants du milieu universitaire et autres qui désirent participer aux travaux de recherche et investir dans le développement des capacités des Premières nations.</p>	<p>données et la gestion de l'information, notamment pour ce qui est des questions liées au développement des capacités par l'entremise du Comité de gestion de l'information sur les Autochtones qui se réunit périodiquement. Le Comité regroupe des représentants de ministères fédéraux dont le mandat touche les Autochtones et les organisations autochtones nationales.</p> <p>Définir des options pour recueillir l'information sur les investissements ministériels en recherche.</p>		<p>Automne 2014</p>
<p>3. Le dirigeant principal des finances, avec l'appui du SMA principal, SOR, et du SMA-OAN, devrait examiner et améliorer les liens entre l'évaluation générale, le régime de gestion et de prévention des manquements et les activités du programme de développement des capacités pour s'assurer que les Premières nations qui ont les besoins les plus criants en cette matière et le potentiel le plus prometteur reçoivent l'attention qu'elles méritent de la part des régions et des programmes.</p>	<p>Le DPF (Centre d'expertise des paiements de transfert), le SMA principal du SOR et le SMA de l'OAN collaboreront pour élaborer une approche nationale en matière de gestion de cas, y compris un modèle. Il s'agira d'un processus officiel et documenté permettant de s'assurer que les préoccupations particulières et les problèmes liés à la capacité des bénéficiaires sont portés à l'attention de la haute direction</p>	<p>DPF SMA principal, SOR SMA-OAN</p>	<p>Novembre 2013</p>

	dans le cadre d'un examen national global qui se tient au moins deux fois par année, à des fins d'information et de prise de décisions sur les mesures requises.		
<p>4. Le SMA principal, SOR, avec l'appui du DPF, du SMA principal, POS, et des SMA responsables des programmes, devrait analyser les investissements ministériels en matière de développement des capacités à l'échelle des régions et programmes pour déterminer si les approches au niveau des programmes et de la collectivité et les allocations de fonds sont orientées par les besoins des collectivités en matière de capacités; tiennent compte du risque et sont en harmonie avec les priorités ministérielles pour ce qui est du développement des capacités.</p> <p>À la lumière des résultats de l'analyse ainsi que des priorités immédiates d'AADNC en matière de développement des capacités, le SMA principal, SOR, et les SMA responsables des programmes, avec l'appui du DPF, devraient saisir les occasions de renforcement des activités de développement des capacités dans chaque programme d'AADNC.</p>	Le SMA principal du SOR dirigera une analyse des investissements réalisés par AADNC dans le développement des capacités dans les différentes régions. Les résultats et les recommandations seront présentés à un comité de la haute direction pour approbation, dans le but de mieux harmoniser les dépenses avec les objectifs en matière de développement des capacités et les besoins des bénéficiaires.	<p>SMA principal, SOR</p> <p>DPF</p> <p>SMA principal, POS</p>	Décembre 2014

## Annexe A : Critères de vérification

Afin d'obtenir un degré d'assurance adéquat pour atteindre les objectifs de la vérification, l'équipe de vérification a élaboré les critères de vérification suivants :

**Objectif de vérification n° 1 :** évaluer la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle ministérielles relatives à la conception, à l'approbation et à l'intégration des programmes de développement des capacités, ainsi qu'à l'établissement de rapports sur ces activités.

1. Les objectifs du programme en matière de développement des capacités sont clairement définis et en harmonie avec le mandat et les priorités du Ministère pour ce qui est des gouvernements des collectivités des Premières nations, des programmes de prestation de services aux Premières nations, des institutions gouvernementales des Premières nations ainsi que de leurs programmes de développement économique et de leadership et de perfectionnement professionnel.
2. Les niveaux de financement relatifs au développement des capacités sont clairement définis, approuvés et en harmonie avec les objectifs du programme pour ce qui est des gouvernements des collectivités des Premières nations et de leurs institutions gouvernementales.
3. Les activités de programme de développement des capacités d'AADNC sont clairement liées aux résultats attendus et aux mesures du rendement pour les gouvernements des collectivités des Premières nations, les programmes de prestation de services aux Premières nations, les institutions gouvernementales des Premières nations ainsi que leurs programmes de développement économique et de leadership et de perfectionnement professionnel.
4. Les structures de gouvernance ministérielles, les autorisations de programme, les orientations et les outils ont été mis en place pour soutenir la mise en œuvre des programmes de développement des capacités avec les gouvernements des collectivités des Premières nations et leurs institutions gouvernementales.
5. Les instruments et les modèles d'accords de financement sont conçus pour appuyer la mise en œuvre des programmes de développement des capacités avec les gouvernements des Premières nations et leurs institutions gouvernementales.
6. L'information sur le rendement à l'égard des programmes de développement des capacités est recueillie et analysée et les résultats sont réunis à l'appui de l'évaluation du rendement et de l'efficacité des programmes pour les gouvernements des collectivités des Premières nations et leurs institutions gouvernementales.

**Objectif de vérification n° 2 :** Déterminer si la conception des mesures de contrôle régionales et sectorielles assure une exécution intégrée, efficace et efficiente des programmes de développement des capacités.

7. Les programmes exécutés par les régions et les secteurs sont dotés des structures de gouvernance, des processus et des ressources appropriés à l'appui de la mise en œuvre uniforme des programmes de développement des capacités pour les programmes des gouvernements des collectivités des Premières nations et leurs institutions gouvernementales.

## **Annexe B : Politiques et directives pertinentes**

Les sources faisant autorité suivantes ont été examinées et ont servi de fondements dans le cadre de la vérification :

### Politiques et directives

- Politique de la prévention et gestion des manquements d'AADNC
- Directive sur la prévention et la gestion des manquements d'AADNC
- Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, annexe K : Paiements de transfert aux bénéficiaires Autochtones
- Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor

### Autorisations de programme d'AADNC

- Autorisation 305 – Contributions pour la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*
- Autorisation 306 – Contributions pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides
- Autorisation 315 – Contributions à Indspire
- Autorisation 316 – Contributions versées aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique
- Autorisation 317 – Contributions dans le cadre des programmes d'Entreprise autochtone Canada
- Autorisation 319 – Contributions pour appuyer la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives
- Autorisation 325 – Contributions aux bandes indiennes pour le perfectionnement des capacités de gestion foncière
- Autorisation 326 – Contributions pour appuyer l'Initiative sur les partenariats stratégiques du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones
- Autorisation 330 – Contributions pour appuyer la gestion des urgences dans le cadre des activités dans les réserves
- Autorisation 341 – Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques
- Autorisations 350, 351, 352 et 378 – Contributions aux bandes indiennes pour la gestion de leurs terres et de leurs successions
- Autorisations 372, 376 et 378 – Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement économique
- Autorisations 373, 377, 378, 379, 380, 382 et 384 – Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans les domaines des immobilisations et de l'entretien

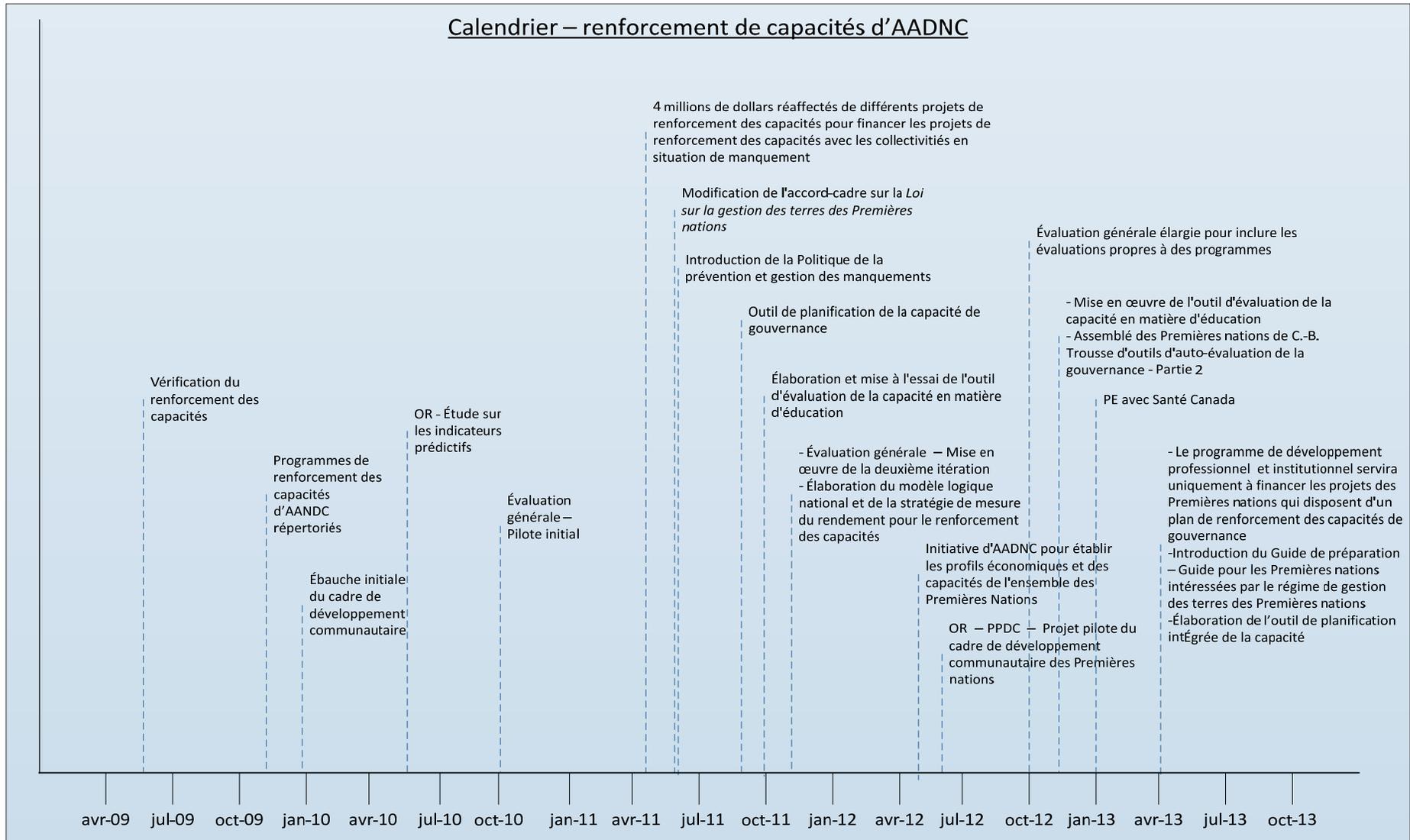
- Autorisations 374 et 378 – Paiements aux Indiens, aux Inuits et aux Innus devant servir à fournir des services publics en éducation - Contributions aux gouvernements et organisations de Premières nations et des Inuits pour des initiatives aux termes du programme Stratégie emploi jeunesse - Connexion compétences et du programme Expérience emploi d'été
- Autorisations 375 et 378 – Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement social - Contributions pour fournir un revenu aux personnes démunies qui habitent dans les réserves indiennes
- Autorisations 375 et 378 – Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement social (Contributions visant à soutenir des services de prévention et de protection qui s'adressent aux femmes, aux enfants et aux familles des Premières nations vivant ordinairement dans une réserve)
- Autorisation 377 – Paiements aux Indiens, aux Inuits et aux Innus devant servir à fournir des services publics dans les domaines des immobilisations et de l'entretien
- Autorisations 378 et 383 – Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du soutien aux administrations indiennes
- Autorisation 406 – Subventions accordées aux Indiens et aux Inuits pour offrir des services d'aide à l'éducation primaire et secondaire
- Autorisation 410 – Subventions pour le financement du soutien des bandes
- Autorisation 452 – Paiements aux organisations autochtones autonomes en application d'accords sur le règlement de revendications territoriales globales, d'accords sur l'autonomie gouvernementale ou de lois relatives aux traités
- Autorisation S34 – Contributions aux bénéficiaires de divers organismes désignés pour la mise en œuvre d'accords sur le règlement de revendications territoriales globales
- Autorisation S36 – Contributions pour appuyer le processus de négociation des revendications globales, particulières et spéciales et les initiatives d'autonomie gouvernementale
- Autorisation T49 – Subventions pour appuyer les Premières nations, les Inuits, les conseils tribaux, les organismes ou d'autres ordres de gouvernement pour les activités de mise en œuvre stipulées dans les diverses ententes

#### Outils d'évaluation, outils de planification et cadres de gestion d'AADNC

- Outil de planification de la capacité en ressources humaines des Premières nations
- Cadre de développement communautaire d'AADNC
- Outil d'évaluation des manquements d'AADNC
- Cadre de contrôle de gestion pour les subventions et les contributions d'AADNC
- Outil de planification de la capacité en infrastructure communautaire
- Ébauche d'outil de planification organisationnelle en éducation
- Le Guide de préparation – Guide pour les Premières nations intéressées par le régime de gestion des terres des Premières nations

- Évaluation générale – Cahier de travail, outil et guide de l'utilisateur
- Outil de planification de la capacité de gouvernance
- Lignes directrices pour l'évaluation de la capacité et de l'état de préparation des fournisseurs de services d'aide au revenu des Premières nations
- Outil de planification intégrée de la capacité
- Questionnaire sur l'adhésion d'une Première nation à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations et à la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*
- Outils d'évaluation des risques liés à la conformité des programmes sociaux

# Annexe C : Principales initiatives de développement des capacités D'AANDC



## Annexe D : Dépenses d'AADNC pour le développement des capacités par région (en millions de dollars)

	T.N.-O.	Nunavut	Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatche wan	Alberta	Yukon	Colombie- Britannique	AC	Total
<b>Financement de base fondé sur une formule</b>												
Financement du soutien des bandes	5.3 \$	0.0 \$	2.7 \$	5.4 \$	36.7 \$	24.5 \$	25.2 \$	14.6 \$	1.9 \$	35.2 \$	0.0 \$	151.5 \$
Soutien aux gouvernements indiens ( <i>note 1</i> )	-	-	15.5	11.6	20.9	17.7	12.5	23.3	-	14.0	-	115.5
Avantages sociaux des employés des bandes	0.2	-	0.5	11.0	9.3	7.5	10.2	5.2	0.2	8.2	-	52.3
Programme de financement des conseils tribaux	2.5	-	0.7	2.7	5.4	2.9	5.4	1.8	-	7.9	-	29.3
Capacité organisationnelle de base des org. prov. et	0.7	0.6	1.1	0.8	1.7	5.0	1.7	1.2	0.4	1.6	8.8	23.6
Institutions de la <i>Loi sur la gestion financière et statis</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.5	12.5
Inscription et appartenance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Réorientation de l'autonomie gouvernementale	0.3	-	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	0.3
Durabilité de l'environnement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1
Programme d'aide aux étudiants indiens	-	-	0.1	-	-	-	-	-	0.1	-	-	0.2
Fonds pour la protection de l'environnement des terr	0.1	-	0.1	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	0.3	-	1.7
Fondation nationale des réalisations autochtones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Centre national pour la gouvernance des Premières	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.6	1.6
	9.1 \$	0.6 \$	20.7 \$	31.8 \$	74.3 \$	57.8 \$	55.2 \$	46.3 \$	2.6 \$	67.2 \$	23.0 \$	388.6 \$
<b>Financement ciblé, fondé sur une proposition</b>												
Organismes de développement économique comm	1.0 \$	0.1 \$	2.9 \$	8.0 \$	9.8 \$	7.8 \$	8.4 \$	7.3 \$	0.1 \$	8.6 \$	0.0 \$	54.0 \$
Consultation et élaboration de politiques	0.2	0.0	1.6	0.2	4.8	0.8	2.5	1.1	0.1	1.5	7.4	20.2
Développement professionnel et institutionnel	0.4	0.4	1.2	1.1	2.4	1.6	0.9	1.5	0.4	2.2	0.8	12.9
Services consultatifs des bandes ( <i>fin en 2014-2015</i> )	-	-	-	-	0.5	0.1	0.1	0.3	-	0.2	-	1.2
Nouveaux sentiers en éducation	-	-	0.3	1.5	2.7	2.6	0.0	2.0	-	3.8	0.8	13.7
Programme de formation itinérante	-	-	-	1.6	1.9	1.0	1.8	1.8	0.3	2.6	-	11.0
Services à l'enfance et à la famille (PIGPDS)	-	-	-	-	-	1.3	0.5	0.9	-	-	-	2.7
Rassembler nos forces (PIGPDS)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.4	0.4	1.8
PRAT/PGETR	-	-	0.1	0.6	2.1	0.3	3.9	0.9	-	2.1	1.4	11.4
Services de soutien aux communautés	-	-	0.6	0.8	0.8	0.9	0.2	0.4	-	1.1	3.4	8.2
	1.6 \$	0.5 \$	6.7 \$	13.8 \$	25.0 \$	16.4 \$	18.3 \$	16.2 \$	0.9 \$	23.5 \$	14.2 \$	137.1 \$
<b>Financement total de développement des capacités</b>	<b>10.7 \$</b>	<b>1.1 \$</b>	<b>27.4 \$</b>	<b>45.6 \$</b>	<b>99.3 \$</b>	<b>74.2 \$</b>	<b>73.5 \$</b>	<b>62.5 \$</b>	<b>3.5 \$</b>	<b>90.7 \$</b>	<b>37.2 \$</b>	<b>525.7 \$</b>

Note 1: Le Soutien aux gouvernements indiens comprend le financement du soutien des bandes, des avantages sociaux des employés des bandes et des services consultatifs des bandes pour des PN et des conseils tribaux en particulier

## Annexe E : Analyse des dépenses de développement des capacités fondées sur une proposition dans les collectivités des Premières nations selon la cote attribuée à l'EG et la taille de population

Dépenses moyennes pour le renforcement des capacités en 2012-2013 selon la note de l'Évaluation générale et la taille de la collectivité des Premières Nations (en milliers de dollars)

	Atlantique					Québec					Alberta			
	0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+		0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+		0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+
EG - Élevé		65 K	290 K		EG - Élevé		140 K		336 K	EG - Élevé	100 K		238 K	
EG - Moyen		51 K	321 K	187 K	EG - Moyen	57 K	110 K	172 K	387 K	EG - Moyen		84 K	144 K 474 K	
EG - Faible	23 K	50 K	85 K	287 K	EG - Faible	51 K	55 K	120 K	399 K	EG - Faible		44 K	206 K 477 K	
	Ontario					Yukon					Colombie-Britannique			
	0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+		0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+		0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+
EG - Élevé	25 K	110 K	78 K		EG - Élevé	112 K				EG - Élevé	14 K	60 K	97 K	
EG - Moyen	36 K	78 K	110 K	174 K	EG - Moyen	92 K	108 K			EG - Moyen	22 K	34 K	59 K 137 K	
EG - Faible	41 K	70 K	110 K	310 K	EG - Faible	374 K	33 K			EG - Faible	19 K	76 K	137 K 283 K	
		42 K			Aucun cote attribuée à l'EG	103 K		24 K		Aucun cote attribuée à l'EG			3 K	
	Saskatchewan					Manitoba					T. N. O.			
	0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+		0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+		0 - 250	251 - 750	751 - 2000	2001+
EG - Élevé		31 K	61 K	19 K	EG - Élevé	41 K	124 K	201 K	394 K	EG - Élevé				
EG - Moyen		34 K	68 K	162 K	EG - Moyen	47 K	83 K	94 K	366 K	EG - Moyen		50 K	44 K	
EG - Faible	19 K	37 K	49 K	210 K	EG - Faible	25 K	122 K	121 K	258 K	EG - Faible	12 K	16 K	30 K	

Note : La région du Nunavut n'est pas incluse car elle ne finance aucune collectivité des Premières Nations

## Annexe F : Analyse des dépenses moyennes fondées sur une proposition dans le développement des capacités des Premières nations en situation de manquement

	<u>T.N.-O.</u>	<u>Atlantique</u>	<u>Québec</u>	<u>Ontario</u>	<u>Manitoba</u>	<u>Saskatchewan</u>	<u>Alberta</u>	<u>Yukon</u>	<u>C.-B.</u>
Premières nations qui ne sont pas en situation de manquement	18 747	91 467	182 633	130 063	132 821	94 062	199 383	50 365	67 682
Premières nations en situation de manquement		128 803	202 521	90 348	153 593	75 053	241 284	109 968	57 424
Gestion par le bénéficiaire		83 980	188 667	92 088	143 573	72 304	258 626	109 968	50 420
Cogestion		133 230	271 906	89 503	149 628	67 523	241 305	-	106 451
Gestion par un séquestre-administrateur		290 390	139 947	76 821	203 903	216 935	154 532	-	-

## **Annexe G : Exemples d'approches en matière de développement des capacités qui ont porté leurs fruits**

### **Approche no 1 : Soutenir et mettre à contribution les associations professionnelles et les organismes de formation**

Cette approche en matière de développement des capacités prévoit que le gouvernement appuie et mette à contribution les organisations qui élaborent des normes professionnelles, assurent la prestation de cours de formation aux professionnels et gens de métier autochtones, accueillent des conférences ou maintiennent et administrent des régimes d'agrément pour les professionnels autochtones. Ces associations professionnelles ne sont pas nécessairement détenues ou dirigées par des Autochtones et, habituellement, elles ne jouent pas un rôle politique ni n'assurent la prestation de services pour le compte des gouvernements. Le financement fédéral peut servir de capital de départ pour les associations dirigées par des Autochtones ou comme subvention pour les organismes non autochtones établis qui veulent élaborer un programme spécialisé ou l'agrément visant les gens de métier et les professionnels autochtones.

### **Étude de cas : Association des agents financiers autochtones**

#### **Contexte**

L'Association des agents financiers autochtones (AAFA) est un exemple de longue date d'une organisation autochtone qui fournit des programmes d'agrément. Depuis 1999, l'AAFA exploite ses activités en tant qu'organisme sans but lucratif, qui a pour mandat de favoriser le développement des capacités des professionnels autochtones qui œuvrent dans tous les domaines du milieu des finances et de la gestion. L'AAFA offre deux programmes d'agrément : l'un menant à l'obtention du titre de gestionnaire financier autochtone agréé et l'autre menant au titre d'administrateur professionnel autochtone agréé. Outre ces programmes, l'AAFA publie une revue professionnelle, offre une formation continue en perfectionnement professionnel, accueille une conférence nationale annuelle, fait la promotion de pratiques exemplaires et sert de tribune pour la mise en commun d'information entre ses 1 600 membres. Comme il est précisé dans le rapport annuel 2012-2013 de l'AAFA, en 2011-2012 et en 2012-2013, AADNC a financé un peu moins de 50 % du budget d'exploitation de 3 millions de dollars de l'AAFA, alors que le restant du financement requis est provenu principalement de la vente de produits et des droits d'adhésion (individus et sociétés), et des frais de participation à la conférence nationale. Depuis 2002, l'AAFA compte sur le gouvernement fédéral pour couvrir près de 85 % de son budget d'exploitation.

#### **Autres exemples d'associations professionnelles autochtones**

- Association nationale des gestionnaires des terres autochtones
- Différentes associations de pompiers autochtones
- Société de développement social des premières nations
- Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada

#### **Facteurs de réussite**

Selon les entrevues avec les représentants du Ministère et les intervenants externes et une analyse des publications de l'AAFA, les facteurs à l'origine de la réussite de l'AAFA semblent être les suivants :

- Les collectivités des Premières nations accordent de la valeur à l'agrément, à la formation et à la documentation de l'AAFA;

- Les régimes d'agrément sont souples et accessibles;
- La conception du programme a été orientée par les gestionnaires financiers et les dirigeants des Premières nations;
- Les cours et les documents d'autres organismes professionnels reconnus et du milieu universitaire sont utilisés;
- Les membres participent à des conférences et ont un leadership éclairé après l'agrément;
- L'AAFA a collaboré avec des universités pour que le titre de gestionnaire financier autochtone agréé soit reconnu dans les programmes menant à un grade.

### **Autres applications possibles**

À la lumière de nos discussions avec des représentants ministériels et les intervenants externes, nous avons cerné plusieurs domaines où il y a un manque d'agrément professionnel, de formation et de leadership éclairé. Voici certains exemples de professions et de métiers dans lesquels il manque d'agrément et de formation adaptés à la culture autochtone : dirigeants des Premières nations, dirigeants et directeurs;

- Gestionnaires de fiducies des Premières nations;
- Éducateurs des Premières nations (certains programmes sont en place);
- Professionnels du développement d'entreprises autochtones;
- Travailleurs sociaux autochtones (il existe certains organismes provinciaux/régionaux);
- Professionnels de gestion des urgences des Premières nations (il existe certains organismes provinciaux/régionaux);
- Gestionnaires d'infrastructures des Premières nations (certains soutiens en place);
- Planificateurs communautaires des Premières nations;
- Intervenants jeunesse de la collectivité autochtone.

### **Approche no 2 : Appuyer et mettre à contribution les institutions gouvernementales des Premières nations (pour appuyer les lois optionnelles des Premières nations)**

Cette approche en matière de développement des capacités prévoit que le gouvernement soutienne les institutions gouvernementales autochtones qui ont pour mandat d'appuyer la mise en œuvre des lois optionnelles des Premières nations. Le fondement de l'autorité de ces institutions est prescrit dans les lois, et prévoit d'ordinaire des exigences relatives à la gouvernance, à la portée et au mandat. Ces institutions (ou organisations) appuient les différentes collectivités aux échelles régionale, provinciale ou nationale et répondent à leurs besoins.

### **Étude de cas : *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* et Conseil de gestion financière des Premières nations**

#### **Contexte**

L'objectif de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* est de mettre au point des outils pratiques modernes pour les gouvernements des Premières nations afin d'éliminer les obstacles auxquels font face les Premières nations en attirant des

investissements sur leurs terres. Trois institutions<sup>11</sup> ont été mises sur pied à l'appui de la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, notamment le Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN). Le CGFPN offre aux gouvernements des Premières nations une vaste gamme de mesures de soutien pour l'administration financière. Il agit en qualité d'institution de gouvernance partagée; son conseil d'administration relève du ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, et la majorité des directeurs sont nommés par le gouverneur en conseil. Le Conseil a collaboré avec des partenaires des secteurs public et privé pour définir une gamme de normes et d'outils qui tiennent compte de la complexité de l'administration financière pour les Premières nations. L'un des principaux services offerts par le CGFPN est un processus de certification en gestion financière et en rendement financier en deux parties, obligatoire pour tout gouvernement des Premières nations qui désire se prévaloir de services d'emprunt par le truchement de l'Administration financière des Premières nations, et facultatif pour les gouvernements des Premières nations qui désirent obtenir la certification.

#### Autres exemples

- Commission de la fiscalité des Premières nations
- Autorité financière des Premières nations
- Conseil consultatif des terres des Premières nations

### **Facteurs de réussite**

Selon les entrevues réalisées avec les responsables ministériels et les intervenants externes et une analyse des publications du CGFPN, les facteurs à l'origine de sa réussite semblent être les suivants :

- le fondement de l'autorité du CGFPN provient d'une mesure législative dirigée par les Premières nations;
- le processus de certification du CGFPN prend appui sur les pratiques exemplaires de l'industrie et est reconnu par le secteur bancaire et financier canadien;
- l'utilisation des services du CGFPN est strictement volontaire, en fonction d'un besoin cerné par le gouvernement des Premières nations;
- les exigences et les attentes à l'égard du processus de certification du CGFPN sont clairement définies;
- le CGFPN évite les problèmes relatifs aux conflits d'intérêts dans l'octroi de la certification en externalisant les demandes de soutien en matière de perfectionnement.

### **Autres applications possibles**

Les institutions autochtones sont généralement établies par une loi. En conséquence, AADNC n'influence pas directement la création de ces institutions et nous n'avons pas tenté de cerner les occasions dans ce domaine.

### **Approche no 3 : Mobiliser et mettre à contribution le secteur sans but lucratif**

Cette approche en matière de développement des capacités prévoit que le gouvernement mobilise et mette à contribution le secteur sans but lucratif, notamment les œuvres de charité, les organismes de services, les organismes non gouvernementaux et les fiducies pour ne nommer que ceux-ci. Dans les situations où les organismes sans but lucratif (OSBL) ont des capacités qui cadrent avec les objectifs stratégiques et les programmes du gouvernement, ils

<sup>11</sup> Au départ, quatre institutions ont été mises sur pied en vertu de la LGFSPN. La quatrième institution était l'Institut de la statistique des Premières nations (ISPN). Le Budget de 2012 prévoyait des réductions budgétaires de l'ISPN de 50 % et l'élimination de la totalité de son financement en 2013-2014.

peuvent être mis à contribution pour assurer la prestation des programmes gouvernementaux de manière plus efficace et efficiente. Ces organisations sont l'épine dorsale du système de développement international et possèdent une riche expérience dans le domaine du développement des capacités. Dans bien des cas, l'investissement du gouvernement sert de plateforme pour attirer des intérêts et des investissements supplémentaires de la part de donateurs et d'autres bailleurs de fonds.

## **Étude de cas : L'Institut Indspire**

### ***Contexte***

L'Institut Indspire est un organisme national de charité qui cherche du financement pour assurer la mise en œuvre de programmes qui fournissent les outils nécessaires aux Autochtones, en particulier les jeunes, pour qu'ils puissent réaliser leur potentiel. Les principales initiatives de l'Institut Indspire comprennent des bourses d'études, des bourses d'entretien, le réseautage, des conférences, les prestigieux prix Indspire, autrefois appelés les Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones, et le réseautage pour établir le lien direct entre les jeunes Autochtones et les dirigeants du secteur public et du milieu des affaires. Indspire rayonne à l'échelle nationale et est financé par le gouvernement du Canada par l'entremise d'AADNC, et il attire également une aide considérable de la part de nombreuses sources du secteur privé et du milieu des affaires.

### ***Facteurs de réussite***

Selon les entrevues avec les représentants ministériels et les intervenants externes et une analyse des publications d'Indspire, les facteurs à l'origine de la réussite d'Indspire semblent être les suivants :

- Forte gouvernance et équipe de gestion d'expérience;
- Utilisation d'Internet pour créer une communauté virtuelle, ce qui permet d'optimiser l'accès et la mise en commun de l'information;
- Solides liens avec des groupes professionnels et des entreprises canadiennes qui désirent soutenir la cause;
- Portée nationale et multiples niveaux de clientèle desservie (étudiants, éducateurs, parents et dirigeants autochtones);
- Capacité de partage très visible et prestigieuse et célébration des réussites autochtones.

### **Autres applications possibles**

Au Canada, bon nombre d'organismes sans but lucratif œuvrent dans les secteurs sociaux, de l'éducation, de la santé, du leadership et autres et pourraient éventuellement être mis à contribution pour soutenir les efforts gouvernementaux pour répondre aux besoins des Autochtones en matière de développement des capacités. Certaines de ces organisations ont une riche expérience en matière de développement international et pourraient se servir de leurs expériences dans le contexte des Premières nations canadiennes. Dans le même ordre d'idées, il existe bon nombre de fondations et de fiducies, financées par des entreprises canadiennes ou d'éminents Canadiens qui manifestent de plus en plus d'intérêt pour améliorer les chances d'épanouissement des Autochtones et la santé de leurs collectivités.

## **Approche no 4 : Aider les Premières nations à saisir les occasions de perfectionnement**

Cette approche en matière de développement des capacités prévoit de travailler avec les collectivités en collaboration avec d'autres partenaires gouvernementaux pour aider et préparer les collectivités à saisir les occasions.

### **Étude de cas : L'Initiative sur les partenariats stratégiques**

#### **Contexte**

En 2010, le gouvernement du Canada s'est engagé à verser 71 millions de dollars sur cinq ans pour l'Initiative sur les partenariats stratégiques (IPS), une composante clé du cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones. L'IPS était conçue pour combler les lacunes dans les activités de développement économique qui ne peuvent autrement être comblées par les programmes du gouvernement fédéral existants. L'objectif de l'IPS est d'appuyer la participation des Autochtones à l'économie, avec un accent particulier sur les possibilités dans les cinq secteurs des ressources naturelles que sont l'agriculture, les pêches, la foresterie, l'exploitation minière et l'énergie. Treize partenaires fédéraux, dont AADNC, se sont engagés à coordonner leurs efforts dans le cadre de l'IPS. Les priorités de l'IPS sont établies par le Comité fédéral de coordination d'après un examen des évaluations environnementales pansectorielles réalisées par les partenaires fédéraux. Le Comité fédéral de coordination répertorie les partenaires fédéraux les plus appropriés pour faire avancer les possibilités ayant la priorité la plus élevée. Les partenaires fédéraux collaborent ensuite avec les collectivités autochtones et d'autres partenaires pour élaborer un plan de travail visant à réaliser les priorités convenues. À ce jour, l'IPS a appuyé des projets liés essentiellement aux pêches, à l'exploitation minière et à l'industrie, et prévoit des investissements liés à l'initiative du Cercle de feu de l'Ontario. Le soutien à différents types de consultations, les capacités de négociation et de gestion de projets, le soutien à l'élaboration d'une stratégie régionale de négociation et l'aide au financement des coûts rattachés aux négociations, le recrutement de fournisseurs de services professionnels, des séances de mobilisation communautaire et une formation sur les ressources minérales/minières ne sont que quelques exemples des projets de l'IPS liés au Cercle de feu.

#### **Autres exemples**

- Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain
- Aide au revenu : mesures actives, en partenariat avec RHDC
- *Loi sur la gestion des terres des premières nations*
- *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations*

#### **Facteurs de réussite**

L'IPS devrait faire l'objet d'une évaluation formative en 2013-2014. Selon les entrevues réalisées avec les responsables ministériels et l'analyse de la documentation liée à l'IPS, les principaux éléments de conception de l'IPS qui devraient contribuer à sa réussite sont les suivants :

- guichet unique pour le financement des Premières nations;
- collaboration avec les Premières nations pour élaborer des plans de travail et cerner les besoins (limité aux besoins liés aux possibilités de développement économique);
- encourager les partenariats entre les collectivités autochtones et entre les collectivités autochtones, les provinces et l'industrie;
- encourager les initiatives mixtes entre le gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernement.

## Autres applications possibles

Les structures du gouvernement fédéral et le cloisonnement des programmes sont depuis longtemps pointés du doigt par les responsables ministériels et les intervenants comme l'un des obstacles à la prestation des programmes de développement des capacités efficaces et intégrés. Axée sur le développement économique, l'IPS présente un modèle intéressant qui pourrait bien être appliqué dans d'autres domaines du développement des capacités comme la gestion et la gouvernance des bandes, la gestion de l'infrastructure et la prestation des services.

### **Approche no 5 : Promouvoir la collaboration pour la prestation des programmes**

Cette approche en matière de développement des capacités prévoit de créer et de promouvoir des occasions de collaboration des collectivités des Premières nations entre elles pour assurer la mise en œuvre des programmes afin de réaliser des synergies et d'accroître l'efficacité des programmes. Chaque fournisseur de services est encadré ou appuyé pour s'assurer que les collectivités ayant des tailles, capacités et facteurs d'éloignement différents ont accès à un certain niveau standard d'expertise technique ou d'autres natures. Certains fournisseurs de services sont financés et appuyés exclusivement par AADNC alors que d'autres sont financés en partenariat avec d'autres ministères du gouvernement fédéral ou des provinces ou des territoires.

### **Étude de cas : Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba.**

#### **Contexte**

Le Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba (CREPNM) a été mis sur pied en 1999 par l'Assembly of Manitoba Chiefs, et il est financé principalement par AADNC, mais reçoit aussi de l'aide d'autres ministères du gouvernement fédéral et de plusieurs autres partenaires. Le CREPNM offre des services de deuxième et troisième niveau à 58 écoles des Premières nations qui sont administrées par 49 Premières nations. Dans le secteur de l'éducation, les services de premier niveau sont les services fournis par le personnel de l'école directement aux élèves; les services de deuxième niveau sont le soutien fourni au personnel de l'école qui travaille directement auprès des élèves. Le troisième niveau de service a trait à l'élaboration de programmes et aux travaux de recherche. Le CREPNM offre des services d'éducation, d'administration, de technologie, de langue et d'enseignement culturel par le truchement de trois domaines de programmes principaux : services de soutien, prestation de services et technologie d'information. Les programmes du CREPNM sont conçus et élaborés en partenariat avec les éducateurs d'écoles des Premières nations, des administrateurs et d'autres partenaires et intervenants. Les partenaires du CREPNM comprennent différentes organisations autochtones et entreprises, des conseils tribaux, des divisions scolaires, des organismes sans but lucratif, des sociétés privées, des associations professionnelles, des collèges, des universités et d'autres entités.

#### **Autres exemples**

- Plusieurs conseils tribaux
- Autorité de la santé des Premières Nations
- Association des écoles des Premières Nations
- Administrations scolaires des Premières Nations
- Différents organismes de services à l'enfance et à la famille
- Fournisseurs de services de formation itinérante

## **Facteurs de réussite**

Selon les entrevues réalisées auprès des représentants ministériels et des intervenants externes et une analyse des publications du CREPNM, les facteurs en facilitant la réussite semblent être les suivants :

- approche holistique pour répondre aux besoins des élèves et des éducateurs;
- services axés sur la demande;
- approches axées sur la collaboration pour réaliser des synergies et des économies d'échelle;
- accent marqué sur l'établissement de partenariats et la mise à contribution avec des organismes partenaires (expertise, réseaux et financement);
- accent sur les systèmes de gestion financière et de gouvernance;
- services adaptés sur le plan culturel.

## **Autres applications possibles**

AADNC appuie et met à contribution bon nombre de fournisseurs de services pour desservir les Premières nations et de nouvelles occasions surgissent chaque année. Afin de s'assurer que le Ministère et les Premières nations repèrent activement les occasions de collaborer, et les saisissent, les gestionnaires des régions et des programmes d'AADNC doivent demeurer constamment à l'affût de nouvelles idées et approches novatrices. L'une des façons pour AADNC de promouvoir ces arrangements consiste à exiger que l'ensemble/la plupart des programmes d'AADNC fixent des cibles pour accroître le financement destiné aux organismes de services qui peuvent réaliser des synergies. Par exemple, cet objectif pourrait être réalisé en réservant une portion du financement de chaque programme pour les propositions des organismes de services et des collectivités qui créent un nouvel investissement net, réalisent des synergies opérationnelles ou améliorent les niveaux de service et les conditions de vie dans les collectivités à risque élevé.