

**Évaluation sommative du financement des consultations et
de l'élaboration des politiques, et de la capacité
organisationnelle de base**

Rapport final

**Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation
Affaires indiennes et du Nord Canada**

**Le 16 février 2009
N° SGGID 2086418**

Table des matières

Sommaire	i
Partie I - Contexte	1
I.1 Introduction.....	1
I.2 Énoncé des travaux	1
I.3 Portée de l'évaluation	2
I.4 Approche et méthode employées.....	2
Examen des documents et des dossiers.....	4
Entrevues avec AINC, d'autres représentants fédéraux et des experts	5
Entrevues avec les organisations autochtones	5
Études de cas.....	6
I.5 Aperçu du rapport	7
Partie II - Vue d'ensemble.....	7
II.1 Vue d'ensemble des contributions aux consultations et à l'élaboration des politiques ...	7
Contexte	7
Développements récents	9
Opinions des Autochtones sur les consultations.....	11
Autorisation pour les CEP	12
Profil du financement.....	16
Bénéficiaires	19
Par groupe de bénéficiaires.....	19
Par bénéficiaires du financement de la COB	20
Exemples d'activités.....	21
Administration centrale.....	21
Bureaux régionaux	23
II.2 Vue d'ensemble de la contribution au titre de la COB.....	26
Contexte historique	26
Évaluations et examens antérieurs	27
Organisations autochtones représentatives	30
Autorisation au titre de la COB	31
Profil du financement.....	34
Bénéficiaires	35
Par groupe autochtone.....	35
Organisations autochtones nationales contre organisations autochtones régionales	36
Partie III - Questions évaluées	37
III.1 Programme des contributions au titre des CEP.....	37
Justification et pertinence	37
Réussite et incidences :	39
Rentabilité et solutions de rechange	42
III.2 Contributions au titre de la COB	43
Justification et pertinence	43
Réussite et incidences	46

Rentabilité et solutions de rechange	48
III.3 Synergie entre les CEP et la COB.....	49
Partie IV - Recommandations principales	51
IV.1 Regrouper les autorisations de financement pour les consultations et l'élaboration des politiques	51
IV.2 Améliorer la coordination stratégique et la gestion des consultations et de l'élaboration des politiques.....	53
IV.3 Examiner et clarifier les affectations	54
Annexes :	
Annexe 1 - Énoncé des travaux	55
Annexe 2 - Matrice d'évaluation.....	72
Annexe 3 - Références	79
Annexe 4 - Modèles logiques	83
Annexe 5 - Tableaux financiers	85
Annexe 6 – Liste des bénéficiaires de financement de la COB.....	92
Annexe 7 – Calendrier historique de certaines organisations autochtones choisies.....	94

Sommaire

Introduction

L'Institut sur la gouvernance (IOG) est fier de soumettre le présent rapport au Comité de la vérification et de l'évaluation d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Le rapport porte sur une évaluation sommative de deux des programmes de contribution du Ministère dont les objectifs et les bénéficiaires sont semblables : Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques (CEP) et Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives. Le but était d'évaluer la pertinence et la justification des deux programmes, de même que leurs incidences, leur réussite et leur rentabilité, puis de déterminer les possibilités de synergie entre les deux.

Cette évaluation a pris la forme d'un examen des documents et des dossiers, d'entrevues avec des représentants d'AINC et d'autres représentants fédéraux, des spécialistes et des organisations autochtones et d'études de cas sur trois organisations, un bureau régional et une consultation en matière de politiques. Portant sur les cinq années de 2003-2004 à 2007-2008, l'évaluation s'est concentrée davantage sur le programme CEP, parce qu'il est de plus grande envergure que le programme COB et qu'il n'a jamais été évalué depuis sa création. La plus grosse entrave à l'évaluation s'est révélé l'absence de données de rendement regroupées pour les deux programmes.

Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques

Les « Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques » ont pour objet d'aider les Indiens, Inuits et Innus à fournir un apport au Ministère sur toutes les questions de politique et de programme, ce qui devrait donner lieu, à long terme, à des politiques plus judicieuses, de meilleures relations et un soutien aux politiques d'AINC.

En 2005, l'autorisation pour les CEP a été prorogée jusqu'au 31 mars 2010. Les Indiens, les Inuits et les Innus à titre individuel et les organisations qui les représentent sont admissibles. Les fonds des CEP sont versés en vue de projets rattachés à une proposition ou une demande. Les directeurs de programme et directeurs régionaux détiennent le pouvoir délégué de recevoir et d'approuver les demandes, et doivent répondre des accords, des rapports et de la surveillance. On a défini les modalités de surveillance du rendement pour le programme dans son ensemble, mais les données sur le rendement ne sont pas recueillies, évaluées et rapportées tous les ans.

Les CEP ne sont pas les seuls fonds versés à une partie ou à la totalité des bénéficiaires : beaucoup reçoivent aussi des contributions en vue des négociations sur les revendications et sur l'autonomie gouvernementale. De plus, les CEP ne sont pas les seules autorisations de financement des consultations et de l'élaboration de politiques. À titre d'exemple, le Bureau de l'interlocuteur fédéral verse des fonds de consultation et d'élaboration de politiques aux organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits en vertu de son autorisation de programme de contribution.

Le total des fonds faisant appel aux autorisations des CEP varie considérablement d'une année à l'autre, en fonction des consultations tenues et du mode d'affectation (ainsi, les dépenses réelles ont oscillé entre au moins 34,6 millions et au plus 64,4 millions de dollars). Une affectation initiale faite aux CEP au début de l'exercice est modifiée au besoin au cours de l'année, au moyen de réaffectations à partir d'autres autorisations de programme.

Le financement est réparti en deux volets : un montant « de base » et un montant « variable ». Le montant « de base » est affecté par les bureaux régionaux d'AINC, par le truchement de la Direction des relations intergouvernementales et du Secrétariat des relations avec les Inuit, à l'appui des discussions de politiques en cours sur les questions prioritaires, et qui bénéficie surtout aux organisations autochtones représentatives régionales et à deux organisations autochtones nationales : l'Assemblée des Premières Nations et l'Inuit Tapiriit Kanatami. Bon nombre de bureaux régionaux, et la Direction des relations intergouvernementales et le Secrétariat des relations avec les Inuit, regroupent le montant de « base » avec le financement COB et les autres fonds de projet en vue d'appuyer le plan de travail annuel convenu des organisations.

Le montant « variable » du financement des CEP concerne les consultations sur des sujets précis, limitées dans le temps (questions de constitution, de gouvernance, de droits de la personne et de finances, de politiques sectorielles en matière d'éducation, de développement économique, d'eau, de logement, etc.). Bon nombre des consultations étaient de grande envergure – le budget total de celles sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves a été de 10 millions de dollars sur plusieurs années – et peuvent être lancées par différents programmes à l'administration centrale, le plus souvent par Politiques et orientation stratégique. Il incombe au directeur du programme de fournir le budget destiné à être réaffecté à l'autorisation des CEP.

Le financement des CEP revient principalement aux Premières nations et aux organisations qui leur sont rattachées. Les organisations inuites reçoivent une proportion beaucoup plus faible; les autres organisations autochtones, plus faible encore. Une partie du financement a été versée aux organisations qui représentent les Indiens vivant hors réserves ou non inscrits. Les modalités de l'autorisation au titre des CEP utilisent une terminologie différente (Indiens inscrits, Indiens vivant dans les réserves et hors réserve, organisations autochtones, etc.); il y a donc lieu de mieux définir les groupes et les bénéficiaires cibles.

Dans les cinq dernières années, plus de 75 % du total des fonds des CEP ont été remis aux organisations autochtones représentatives. Les deux tiers environ du financement ont été versés aux organisations autochtones régionales et un tiers aux organisations autochtones nationales.

Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base

Les contributions au soutien à la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives sont destinées à développer la capacité permanente de celles-ci en matière d'administration et d'élaboration de politiques, afin qu'elles puissent devenir des représentants stables, avertis et efficaces de leurs mandants, et afin aussi que l'élaboration de politiques et programmes gouvernementaux tienne compte des points de vue des Autochtones.

Avant 2007, AINC fournissait le financement de base aux organisations représentatives des Indiens inscrits, tandis que Patrimoine canadien versait le financement de base aux organisations représentatives des Inuits, des Métis, des Indiens non inscrits et des femmes autochtones. Depuis 2007-2008, AINC est chargé d'assurer le soutien de base à toutes les organisations autochtones représentatives, ce qu'il fait par l'entremise de ses bureaux régionaux, de la Direction des relations intergouvernementales et du Secrétariat des relations avec les Inuit, et du Bureau de l'interlocuteur fédéral.

L'autorisation pour la COB, approuvée en 2007, viendra à échéance le 31 mars 2012. Le financement provient de contributions fondées sur les plans de travail plutôt que par le truchement de subventions. Les organisations autochtones représentatives nationales, provinciales, territoriales et régionales, ainsi que les organisations nationales de femmes autochtones sont des bénéficiaires admissibles. Les bénéficiaires doivent être constitués en société et prouver qu'ils se composent uniquement d'un groupe de collectivités ou d'organisations définies ou identifiables, que leurs membres leur ont confié le mandat de les représenter ou de défendre leurs intérêts et qu'ils ne reçoivent aucun autre financement de base d'un autre ministère fédéral destiné à maintenir la capacité organisationnelle de base de représenter leurs membres ou de défendre leurs intérêts.

La Direction des relations intergouvernementales a reçu le mandat de rédiger les rapports et d'effectuer les examens relatifs aux programmes. La stratégie de mesure du rendement a établi des indicateurs du rendement pour les résultats immédiats, à moyen terme et à long terme.

De 2003-2004 à 2006-2007, le total du financement COB est demeuré stable, soit 12,6 millions de dollars par an. Il a grimpé à 15,5 millions en 2007-2008, puis encore à 26,8 millions en 2008-2009. Toutefois, des représentants d'AINC et des bénéficiaires nous disent que l'augmentation des versements COB aux Premières nations et à certaines organisations inuites a été compensée par une baisse dans le financement des CEP « de base », en d'autres termes par une réaffectation entre deux autorisations de programme.

Les deux tiers environ du financement de base de la COB sont versés à des organisations régionales, et un tiers à des organisations nationales. La plus forte proportion du financement de la COB (ou financement de base) a été versée aux organisations représentatives des Premières nations, suivies par les organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits, les organisations inuites représentatives et les organisations représentatives des femmes autochtones. Le financement de base versé aux différents groupes autochtones a varié en fonction des tendances historiques plutôt que des populations, chaque groupe bénéficiaire étant géré par des divisions distinctes à AINC. Nous n'avons eu connaissance d'aucune logique dans le mode d'affectation des fonds parmi les groupes bénéficiaires ou entre les organisations nationales et régionales.

Constatations, conclusions et recommandations

1. Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques

1.1 Justification et pertinence

Nous concluons que les objectifs des contributions au titre des consultations et de l'élaboration de politiques demeurent conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère. Le gouvernement du Canada a la volonté d'œuvrer en partenariat avec les Autochtones, y compris avec leurs collectivités et organisations, méthode qui sous-tend tous les objectifs stratégiques du Ministère.

Les Premières nations ont bénéficié au premier chef des autorisations pour les CEP. Il n'est plus nécessaire de faire une distinction à l'égard des Innus, puisqu'ils relèvent désormais de la *Loi sur les Indiens*. Il est parfois nécessaire de consulter d'autres groupes autochtones, dont les Indiens non inscrits, les Métis et les femmes autochtones.

Nous recommandons de mieux définir et d'allonger la liste des bénéficiaires admissibles de manière à inclure l'ensemble des groupes autochtones. Cela refléterait le mandat actuel d'AINC, lequel vise tous les groupes autochtones ainsi que l'utilisation historique et actuelle du financement des CEP, et fournirait une plus grande souplesse pour les prochaines consultations sur des dossiers qui pourraient avoir une incidence sur tous les groupes autochtones.

Il est difficile de répondre à la question de la suffisance du soutien, en raison des fluctuations dans le budget des CEP. L'affectation « de base » subit la pression des plafonds imposés au budget d'AINC. Des montants importants ont été versés en vue de consultations sur des sujets précis.

Parmi les questions d'ordre plus critique soulevées figuraient les risques de « surcharge » dans les consultations, l'insuffisance du temps consacré aux consultations et l'absence de durabilité dans le financement de projet, à la lumière de la nécessité de renforcer la capacité de consultation et d'élaboration de politiques.

Nous recommandons un financement plus durable et moins ponctuel pour les consultations et l'élaboration de politiques, ainsi qu'une réduction dans le nombre de consultations propres à un sujet à tout moment donné.

1.2 Réussite et incidences

Depuis cinq ans, l'occasion a été offerte à plus de 400 organisations autochtones - essentiellement des organisations des Premières nations - de prendre part à des activités de consultation et d'élaboration de politiques. Par contre, les trois quarts du financement sont remis à des organisations autochtones représentatives, tandis que 40 % des bénéficiaires ont reçu moins de 1 % du financement.

Nous recommandons de consacrer les fonds des CEP à un nombre moindre de bénéficiaires.

On ignore combien de personnes sont touchées par le financement des CEP, parce que les renseignements pertinents ne sont pas recueillis ou rapportés, ou même regroupés dans un rapport de rendement relatif à l'autorisation des CEP dans son ensemble.

Pour les consultations sur des sujets précis, nous recommandons d'indiquer clairement les auditoires visés, de sélectionner les intermédiaires les mieux adaptés et de veiller à fournir des rapports sur les auditoires qui ont réellement été consultés, et de tenir compte d'une analyse comparative entre les sexes et de ventiler les données selon les sexes.

L'affectation « de base » du financement des CEP a appuyé les groupes de travail en cours, de même que le financement de base et les autres fonds de projet. Selon les représentants d'AINC et les bénéficiaires, cette façon de faire a favorisé et entretenu de bonnes relations professionnelles entre AINC et les organisations bénéficiaires.

L'affectation « variable » au titre des CEP a été consacrée à des consultations sur des sujets précis. Selon les représentants d'AINC, cela leur a permis de mieux comprendre les enjeux et les préoccupations des Autochtones et de leurs collectivités, ainsi que d'améliorer les relations professionnelles.

Le modèle logique des CEP n'aborde pas explicitement la question de la mesure dans laquelle le financement des CEP améliore les relations entre les bénéficiaires et leurs mandants. Si le versement des CEP est constant, les bénéficiaires peuvent plus facilement installer les processus et structures susceptibles de faire participer leurs propres intervenants. Si le versement des CEP est ponctuel, les bénéficiaires éprouvent parfois de la difficulté à faire participer leurs mandants.

Nous recommandons des examens plus fréquents des relations entre AINC et les organisations autochtones représentatives et autres principaux bénéficiaires du financement des CEP, et entre les bénéficiaires et leurs mandants (dans ce dernier cas, l'examen devrait être réalisé par les bénéficiaires eux-mêmes).

Dans les régions, la participation aux consultations consiste pour l'essentiel à communiquer de l'information ou à prendre des décisions en commun sur la mise en œuvre des programmes d'AINC. Cette participation, sur le plan national, est davantage axée sur la préparation de lois, de politiques et de programmes. Les représentants d'AINC déclarent que les consultations les ont influencés; par contre, les bénéficiaires se disent très frustrés aussi bien par la façon dont le gouvernement aborde les consultations que par le résultat.

Nous recommandons une évaluation plus rigoureuse des consultations à grande échelle, sous l'angle de leur but, du processus, des personnes en cause, du contexte et des résultats; nous recommandons aussi de noter les pratiques exemplaires et les leçons apprises, et de les diffuser au sein d'AINC et à l'extérieur.

1.3 Rentabilité et autres solutions possibles

Tel que susmentionné, les organisations partenaires clés doivent être dotées d'une plus grande capacité de consultation et d'élaboration de politiques, tandis que le processus de consultation et ses résultats doivent être abordés d'une façon plus stratégique et faire l'objet d'une évaluation plus rigoureuse.

L'autorisation de financement des CEP est gérée par les directeurs de programme et les bureaux régionaux dans le respect des conditions établies, à quelques rares exceptions près sur le plan des organisations ou des activités financées.

Nous recommandons d'améliorer la surveillance du rendement des CEP, afin de se faire une idée plus juste des consultations auxquelles participe le Ministère, des approches adoptées, des organisations en cause, des incidences sur les politiques et les pratiques exemplaires et des leçons apprises.

2. Contributions à la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives

2.1 Justification et pertinence

Les objectifs de la COB sont eux aussi conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère. Partenaires essentiels d'AINC, les organisations autochtones représentatives participent à tous les aspects stratégiques du Ministère.

Les représentants d'AINC, les bénéficiaires et les experts ont globalement convenu de la nécessité d'un soutien permanent à la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives. Il est trop tôt pour dire si d'autres changements s'imposent. Les opinions sont partagées sur le montant du financement de la COB qui convient, le degré de son lien avec les priorités d'AINC, et l'opportunité de rechercher des fonds supplémentaires auprès d'autres sources (y compris les membres) ou de faire en sorte que le montant règle les coûts minimaux pour une série de postes clés et pour le fonctionnement. Il y avait aussi des divergences d'opinion concernant l'affectation du financement parmi les organisations.

La mise en œuvre de la COB semble avoir été conforme aux prévisions, bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer puisque 2008-2009 est la première année complète de mise en œuvre. Le financement de la COB en 2007-2008 et 2008-2009 a augmenté en conséquence d'une réaffectation depuis l'affectation « de base » au titre des CEP. Le transfert de la responsabilité de Patrimoine canadien à la Direction des relations intergouvernementales, au Secrétariat des relations avec les Inuit et au Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF) est chose faite : AINC estime que les procédures de contrôle de la gestion ont été améliorées; en outre, les bénéficiaires ont fait une comparaison, favorable à AINC et au BIF, entre la gestion par celui-ci et par Patrimoine canadien.

On n'a pu établir si des indicateurs du rendement relatifs à la Stratégie de mesure du rendement ont été intégrés aux accords de financement conclus avec tous les bénéficiaires. On n'a pas non plus fourni de précisions quant à la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information dans l'ensemble des organisations autochtones représentatives.

Nous recommandons d'améliorer la surveillance du rendement de la COB, de manière qu'AINC recueille, analyse et diffuse l'information pertinente sur le rendement de toutes les organisations autochtones représentatives.

2.2 Réussite et incidences

Il ressort de l'historique des organisations autochtones représentatives qu'elles sont très stables depuis dix ans. Mais on ne peut mettre leur capacité d'administration et d'élaboration de politiques au compte essentiellement du financement de la COB, parce que celui-ci représente une proportion infime du revenu total de la plupart des organisations.

Les fonds versés au titre de la COB règlent certains frais du conseil d'administration et de la direction, et des frais financiers et administratifs, mais non le plus souvent la capacité politique. La portion administrative du financement d'un projet couvre ordinairement les coûts de base, ce qui engendre de l'instabilité, réduit l'efficacité et entrave la durabilité des communications et des consultations avec les mandants.

Les organisations autochtones représentatives reçoivent leur mandat de leurs mandants, et sont guidées à des degrés divers par l'apport des membres. Toutefois, on n'évalue pas régulièrement l'efficacité avec laquelle elles représentent leurs membres.

Nous recommandons que le Ministère encourage et aide les organisations autochtones représentatives à réaliser des examens périodiques de l'efficacité organisationnelle, et que des renseignements sur les effectifs et la gouvernance soient publiés sur les sites Web des organisations afin d'améliorer la transparence envers les membres et le public canadien.

Aucune des organisations ne dépend financièrement de ses membres et peu imposent des droits d'adhésion. Cependant, le soutien financier des membres améliore les relations entre eux et leurs organisations en matière de reddition de comptes, outre qu'il permet à ces organisations de s'engager dans des activités non appuyées par le gouvernement.

Nous recommandons d'encourager les organisations autochtones représentatives à percevoir des droits de leurs membres. Nous recommandons aussi de proposer à AINC d'offrir une incitation pour faire augmenter les recettes obtenues des membres (au moyen par exemple de fonds de contrepartie jusqu'à un concurrence d'un maximum).

Comme indiqué dans la discussion sur le financement des CEP, on ne dispose d'aucune information sur la mesure dans laquelle les points de vue des Autochtones sont pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux, et sur la divergence d'opinion entre les représentants d'AINC et les bénéficiaires à cet égard. De plus, les montants au titre des COB sont trop minces pour qu'on puisse supposer qu'ils exercent le moindre effet.

2.3 Rentabilité et solutions de rechange

Tel qu'il est mentionné plus haut, l'augmentation du financement de la capacité organisationnelle de base et du financement à long terme pour l'élaboration des politiques et la diminution du financement des projets ponctuels entraîneraient une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des organisations. Par ce fait même, ces mesures favoriseraient l'embauche d'employés à long terme dans le domaine des politiques, la création de systèmes, la gestion des connaissances, une amélioration des communications et le soutien des organisations régionales

affiliées. Elles viendraient aussi favoriser une gestion plus stratégique de la relation d'AINC avec ces organisations.

Nous recommandons une augmentation du financement durable et à long terme pour la capacité d'élaboration de politiques et une diminution du financement de projets accordé aux organisations autochtones représentatives. Dans une certaine mesure, cette tendance a déjà été constatée au cours de la dernière année avec le déplacement des fonds des CEP vers la COB par la Direction des relations intergouvernementales, le Secrétariat des relations avec les Inuit et les bureaux régionaux.

Nous recommandons aussi que le Ministère encourage et aide les organisations autochtones représentatives à diversifier leurs sources de financement et à réduire ainsi leur dépendance à l'égard du gouvernement fédéral. D'autres sources pourraient comprendre les droits d'adhésion, les gouvernements provinciaux ou territoriaux, le secteur privé ou les organisations sans but lucratif. La réduction de la dépendance financière sur le gouvernement fédéral augmenterait la reddition de comptes aux membres, augmenterait la durabilité et élargirait la gamme des sujets dans lesquels ils peuvent s'engager.

3. *Synergie entre les CEP et la COB*

Les programmes des CEP et de la COB ont des objectifs et des bénéficiaires semblables, et ils ont été gérés ensemble jusqu'à un certain point. Une possibilité serait de regrouper les deux programmes sous une autorisation unique, mais l'obstacle principal est que les CEP comptent un grand nombre de bénéficiaires.

Nous recommandons de combiner le financement de la COB et des CEP sous une seule autorisation, comportant plusieurs volets correspondant aux différents types de bénéficiaires.

Principales recommandations

Trois recommandations principales résument les conclusions et recommandations contenues dans la section précédente.

1. Consolider les autorisations de financement des consultations et de l'élaboration de politiques en une seule autorisation au moyen d'une approche, axée sur les organisations plutôt que sur les programmes, qui :
 - a des objectifs et des résultats semblables aux CEP et à la COB;
 - comporte des volets multiples (financement de la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives; financement des consultations et de l'élaboration de politiques à l'intention d'une gamme élargie d'organisations autochtones sur des questions précises; financement de renforcement des capacités);
 - augmente la proportion du financement de la capacité organisationnelle de base relativement au financement de projets;
 - se fonde sur un plan de travail, un rapport et une évaluation organisationnelle;
 - fait le lien avec une stratégie de mesure du rendement et une évaluation.
2. Améliorer la coordination et la gestion stratégiques des consultations et de l'élaboration de politiques, quelle que soit l'autorisation de programme employée pour le financement, des façons suivantes :
 - des programmes à plus long terme, moins de questions prioritaires à la fois, moins d'intermédiaires;
 - une planification, une gestion et des rapports plus rigoureux relativement aux consultations principales;
 - regroupement des résultats, des leçons apprises et des pratiques exemplaires.
3. Réévaluer et clarifier les affectations parmi les différents groupes de bénéficiaires autochtones ou au sein de chaque groupe de bénéficiaires.

Analyse comparative entre les sexes

Bien que l'Énoncé des travaux de l'évaluation ne comporte pas d'analyse comparative entre les sexes, nous avons fait état de certaines questions et d'information en matière d'égalité entre les sexes dans le présent rapport d'évaluation, lesquelles sont résumées dans la présente section.

Aucune des présentations au Conseil du Trésor concernant les CEP et la COB ne comportait une analyse comparative entre les sexes, et ce, malgré le fait que la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AINC exige des représentants d'AINC qu'ils étudient les impacts différentiels qu'ont sur les hommes et les femmes les politiques, les programmes et les lois actuels, ainsi que les consultations et les négociations. L'occasion a donc été manquée de renforcer la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes par le truchement des conditions régissant les CEP et la COB.

Les objectifs et les résultats des deux programmes ne font pas de discrimination entre les sexes, et des données ventilées sur le rendement ne sont pas exigées. Avec la consolidation du financement aux organisations autochtones représentatives à AINC, bien que ce soit au sein de différentes divisions, il n'existe plus de programme distinct pour les femmes autochtones.

Le financement des CEP pour les organisations de femmes autochtones est faible comparativement à celui d'autres organisations autochtones représentatives. La majorité a été versée à l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), même si certains bureaux régionaux (Alberta, Nouvelle-Écosse et Québec) ont fourni du financement pour les CEP à des organisations affiliées à l'AFAC.

Le financement de la COB versé aux organisations de femmes autochtones est aussi faible comparativement aux autres organisations autochtones représentatives. Par le passé, les organisations de femmes autochtones ont été financées au niveau national seulement et non au niveau régional, contrairement à toutes les autres organisations autochtones représentatives.

Nous avons formulé deux recommandations principales portant notamment sur les questions d'égalité entre les sexes :

1. Les consultations portant sur un sujet précis doivent effectuer une analyse comparative entre les sexes lors de l'établissement de leurs objectifs en matière d'auditoire visé et de méthode de consultation utilisée, et les rapports sur les auditoires qui ont été en fait consultés doivent inclure des données ventilées selon les sexes;
2. Les affectations aux organisations de femmes autochtones doivent être examinées en termes du niveau de financement et de soutien accordé par les organisations régionales affiliées.

Évaluation sommative du financement des consultations et de l'élaboration des politiques, et de la capacité organisationnelle de base

Rapport final

Partie I - Contexte

1.1 Introduction

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) fait appel à deux programmes de contribution pour apporter un soutien aux organisations autochtones représentatives, aux conseils de bande des Premières nations et aux autres organisations autochtones :

1. Les contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques (CEP)
2. Les contributions pour financer la capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives.

La décision du Conseil du Trésor qui a donné naissance au programme de la COB (CT 833715, 13 juin 2007) faisait obligation de procéder à une évaluation sommative en 2009 sous l'angle de l'efficacité à la fois du programme de la COB et du programme des CEP, car les deux ont en commun un grand nombre de bénéficiaires. L'Institut sur la gouvernance est donc fier de soumettre au Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation le présent rapport concernant l'évaluation sommative des deux contributions.

1.2 Énoncé des travaux

Voici les objectifs de l'évaluation sommative :

1. Évaluer la pertinence et la justification des deux programmes, de même que leur réussite, leurs incidences et leur rentabilité;
2. Évaluer la mise en œuvre du programme de contribution au titre de la COB au cours de son existence relativement brève à AINC;
3. Mettre à jour les problèmes, les lacunes dans les méthodes de collecte à la fois de données et d'information sur le rendement, les leçons apprises et les pratiques exemplaires, et fournir des conseils stratégiques;
4. Formuler des conclusions et des recommandations en vue d'améliorer les deux programmes.

Le but premier de l'évaluation est de déterminer si les deux programmes améliorent l'efficacité des consultations avec les Autochtones à des fins d'élaboration de politiques et si le financement donne des résultats mesurables, qui optimisent les ressources.

L'énoncé des travaux entier se trouve à l'annexe 1.

1.3 Portée de l'évaluation

Pour les deux programmes, l'évaluation porte sur les cinq années de 2003-2004 à 2007-2008. Comme les CEP n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation, nous avons aussi analysé les données financières des cinq années précédentes (1998-1999 à 2002-2003) en fonction des budgets des dépenses et des comptes publics. On tiendra compte dans cette analyse des évaluations précédentes du financement de base (c.-à-d. COB), qui ont couvert jusqu'en 2003-2004, et des constatations issues de ces évaluations. On analysera aussi les affectations en vue du financement de la COB en 2008-2009, puisqu'il s'agit du premier exercice complet de mise en œuvre de la nouvelle autorisation.

L'évaluation se concentre davantage sur le programme des CEP, parce qu'il est considérablement plus important que le programme de la COB, qu'il n'a pas été évalué depuis sa création et que le programme de la COB en est seulement à sa première année entière de mise en œuvre. On étudie les questions de synergie, de double emploi ou de lacunes au sein des deux programmes, puisqu'ils ont des objectifs et des bénéficiaires semblables.

L'évaluation se penche sur les politiques, les modèles logiques, les conditions, les profils de programme et les dossiers qui se rapportent aux deux programmes, de même que sur d'autres renseignements qui établissent le contexte de leur mise en œuvre et qui ont pu influencer sur l'atteinte des résultats. Elle se sert de données qualitatives et quantitatives pour évaluer la pertinence, l'efficacité et l'utilité des programmes, et elle valide les renseignements à la lumière de plusieurs sources. Elle tient compte aussi bien des points de vue d'AINC et des bénéficiaires que de ceux des autres ministères fédéraux et experts qui connaissent les questions évaluées et détiennent un intérêt à leur égard.

La plus importante contrainte à l'évaluation s'est révélée l'absence de données regroupées sur la surveillance du rendement (c'est-à-dire un résumé des organisations, activités et résultats financés depuis cinq ans), notamment à l'égard du financement des CEP. Ce facteur était d'importance critique, vu le vaste éventail de bénéficiaires et la diversité des activités financées. Il a donc fallu se fonder sur nos entrevues pour nous faire une idée des activités financées, et le tableau est loin d'être achevé. Peu de répondants possédaient l'information historique et détaillée nécessaires pour se souvenir de ce qui avait été financé sur ces cinq ans. La plupart des bénéficiaires ne savaient pas en vertu de quelle autorisation provenaient les fonds pour leurs activités.¹ Bon nombre ne pouvaient donc pas distinguer entre les fonds destinés aux CEP et ceux destinés aux autres projets et au financement de base.

À l'avenir, cette contrainte pourrait être éliminée par une meilleure surveillance du rendement. Nous y revenons dans les parties contenant les conclusions et recommandations.

1.4 Approche et méthode employées

L'évaluation s'est déroulée en trois étapes, entre septembre 2008 et janvier 2009 :

¹ Les accords globaux de financement (AGF) conclus avec chaque bénéficiaire contiennent un tableau qui précise quelle autorisation de programme finance quelle activité. Par contre, les organisations bénéficiaires ont d'autres façons de décrire les activités et les initiatives dans leurs plans, et d'en faire rapport annuellement.

- Étape 1 Étape préparatoire qui donne lieu au plan de travail de l'évaluation.
- Étape 2 Étape de collecte de données qui aboutit à la présentation, le 15 décembre 2008, des constatations et conclusions préliminaires.
- Étape 3 Étape d'analyse et de rapport, qui donne lieu aux ébauches du rapport d'évaluation et à sa version finale.

L'évaluation s'est appuyée sur quatre sources de données :

1. un examen des documents et des dossiers;
2. des entrevues avec des représentants d'AINC et d'autres ministères fédéraux, et avec des experts;
3. des entrevues avec des bénéficiaires;
4. des études de cas qui se rapportent au financement des CEP et de la COB.

Toutes les sources de données ont été mises à contribution pour formuler une réponse aux problèmes et questions d'évaluation énoncés dans la matrice d'évaluation (annexe 2).

Examen des documents et des dossiers

Nous avons recueilli et examiné des documents et des renseignements pertinents, par exemple les suivants :

- Discours du Trône, discours du budget, communiqués de presse;
- Présentations au Conseil du Trésor, rapports ministériels sur les plans et les priorités, rapports ministériels sur le rendement;
- Procédures de l'administration centrale (AC) et des bureaux régionaux (BR) (décrites par les répondants de l'AC et des BR);
- Profils et dépenses des programmes pour les cinq années de 2003-2004 à 2007-2008; informations financières relatives aux CEP pour les cinq années précédentes (1998-1999 à 2002-2003); affectations 2008-2009 pour la COB;
- Échantillons de demandes et de rapports;
- Niveaux de dotation et structures organisationnelles consacrés à l'administration des deux contributions à l'AC et dans certains bureaux régionaux.
- Documents stratégiques d'AINC et des organisations autochtones portant sur l'obligation légale de consulter;
- Profils organisationnels, plans stratégiques et rapports relatifs aux échantillons d'organisations autochtones (tirés des sites Web des organisations ou fournis par les répondants);
- Données de recensement, et analyses et recherches statistiques, sur les groupes autochtones;
- Sondages auprès des Autochtones;
- Évaluations, vérifications et examens pertinents;
- Études pertinentes récentes ou ébauches de politiques sur la consultation, le renforcement des capacités ou le soutien financier;
- Études ou documents de politique antérieurs;
- Informations contextuelles pertinentes, comme les revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale, les traités, et les négociations sectorielles ou autres;
- Historique de la formation et de la dissolution des organisations autochtones représentatives depuis quatre décennies.

La liste des documents auxquels renvoie le présent rapport se trouve à l'annexe 3.

Entrevues avec AINC, d'autres représentants fédéraux et des experts

Nous avons réalisé des entrevues avec les représentants fédéraux suivants :

- des représentants de l'administration centrale d'AINC engagés dans des programmes de contribution, notamment Politiques et orientation stratégique (Relations intergouvernementales, Questions féminines et égalité entre les sexes, Consultation et accommodement, Politiques stratégiques), Bureau de l'interlocuteur fédéral, Secrétariat des relations avec les Inuit, Direction générale de la gouvernance, et Services fonciers et fiduciaires;
- représentants des dix bureaux régionaux d'AINC;
- autres représentants d'AINC (AC et régions) pour les cinq études de cas;
- représentants des trois autres ministères fédéraux qui assurent un soutien, sous l'angle des politiques et de la consultation, aux mêmes bénéficiaires : Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI), à Santé Canada; Direction des affaires autochtones à Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC); Police des Autochtones à Sécurité publique et Protection civile Canada.

Nous avons réalisé des entrevues avec cinq experts en gouvernance, en représentation, en élaboration de politiques et en renforcement des capacités des Autochtones, en vue de mettre à l'épreuve certaines constatations et conclusions avant l'étape d'analyse et de rapport.

Entrevues avec les organisations autochtones

Pour nos entrevues, nous avons retenu un échantillon de 29 organisations autochtones, dont la moitié environ avait reçu un financement à la fois des CEP et de la COB, et l'autre moitié, des CEP uniquement.

Pour veiller à ce que notre échantillon soit vraiment représentatif des organisations financées, nous avons tenu compte de plusieurs variables, notamment les suivantes : les groupes autochtones représentés (Premières nations, Inuits, Métis, Indiens non inscrits et femmes autochtones); le montant du financement reçu; les régions où sont situés les organisations; la taille de l'organisation (petite, moyenne ou grande).

Voici la composition de cet échantillon :

- Toutes les organisations autochtones nationales : Assemblée des Premières Nations (APN), Ralliement national des Métis (RNM), Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), Congrès des peuples autochtones (CPA) et Association des femmes autochtones du Canada (AFAC);
- Un échantillon aléatoire d'organisations autochtones provinciales et territoriales (OAPT) et de filiales du RNM et du Congrès des peuples autochtones réparties parmi les régions;
- Une organisation urbaine nationale et deux organisations urbaines régionales inuites;
- Des Premières nations, des conseils tribaux et d'autres organisations administrées par les Indiens.

Nous avons communiqué au téléphone avec les organisations et leur avons envoyé une lettre de présentation et un modèle d'entrevue. À la fin de la période de collecte de données, nous avons mené des entrevues auprès de 20 organisations autochtones en tout, dont 10 des 14 qui recevaient un financement pour la COB et les CEP, et 9 des 15 qui recevaient uniquement un financement des CEP. Comme nous l'avons déjà signalé, bon nombre des organisations n'avaient jamais entendu parler de l'autorisation pour les CEP et ne pouvaient donc pas préciser quelles activités étaient financées en vertu de quelle autorisation. Les entrevues avec ces organisations n'ont donc guère aidé à répondre aux questions sur la réussite du financement, sur ses incidences et sur sa rentabilité.

Études de cas

Nous avons réalisé cinq études de cas au Canada. Trois portaient sur des organisations; une, sur un bureau régional d'AINC; et une, sur une consultation relative à une politique en particulier.

Les trois organisations soumises à des études de cas ont été choisies parmi l'échantillon des entrevues, en fonction des affectations pour le financement des CEP et de la COB, des groupes autochtones et du montant de financement, comme suit :

- Une organisation représentative nationale qui a reçu des fonds pour la COB et un financement des CEP considérable (plus de 200 000 \$ depuis trois ans);
- Une organisation représentative régionale qui a reçu des fonds pour la COB et un financement des CEP moyen (entre 25 000 \$ et 200 000 \$ depuis trois ans);
- Une organisation qui a reçu un faible financement des CEP (25 000 \$ ou moins) et aucun financement pour la COB.

Les études de cas sur les organisations se sont penchées sur des aspects comme les suivants : représentation et reddition de comptes aux membres; capacité de base (de fonctionnement), d'élaboration de politiques et de consultation; sources et application des fonds provenant de toutes les sources; ampleur et qualité des relations ou de l'engagement, sur les cinq dernières années, avec AINC, d'autres ministères fédéraux ou d'autres gouvernements; leçons apprises; possibilités d'amélioration ou changements recommandés.

Pour l'étude de cas régionale, le choix s'est porté sur la région de l'Ontario parce qu'elle est l'une des trois régions où le financement des CEP et de la COB est le plus élevé. Un membre de notre équipe s'est rendu sur place afin de mener des entrevues avec des représentants d'AINC et des bénéficiaires, et d'étudier les dossiers. Cette étude de cas s'est penchée sur les contributions aux CEP et à la COB, et sur différentes questions : mode d'affectation du financement; qui a droit au financement; le taux d'approbation ou de rejet des demandes; mesure dans laquelle, aux yeux des intervenants clés dans la région, ils participent et sont consultés, et leur apport est pris en compte dans l'élaboration des politiques ou des programmes; pratiques exemplaires et leçons apprises.

Le choix d'une étude de cas d'une politique s'est arrêté sur la consultation relative aux biens immobiliers matrimoniaux (BIM) dans les réserves, parce que cette consultation est relativement récente, complète et bien documentée. Elle a permis de se pencher sur des questions comme les suivantes : qui sont les participants aux consultations et aux négociations pour le gouvernement

fédéral et pour les Autochtones; quel soutien est offert à quelles organisations autochtones pour s'engager dans la question; quelle influence cette consultation exerce-t-elle sur la politique élaborée en bout de ligne; comment on aurait pu améliorer les consultations sur le plan de la portée, de l'étendue, du soutien ou du résultat.

Tout au long du présent rapport, nous nous servons de l'ensemble des études de cas pour illustrer certains points en plus de détails.

1.5 Aperçu du rapport

Le rapport brosse un tableau d'ensemble des principales constatations, conclusions et recommandations issues de l'évaluation. Il se répartit en quatre parties principales :

- | | |
|------------|--|
| Partie I | Contexte - Énoncé des travaux d'évaluation, avec leur portée, l'approche et la méthode employées, et les grandes lignes du restant du rapport. |
| Partie II | Vue d'ensemble - Historique, événements récents, évaluations et examens précédents, conditions régissant les deux programmes, profil du financement et des bénéficiaires, et exemples d'activités ou de dépenses appuyées. |
| Partie III | Questions évaluées - Constatations et conclusions principales, recommandations initiales relatives à la justification et à la pertinence, réussite et incidences, rentabilité et options pour chaque programme, et synergie entre les deux programmes. |
| Partie IV | Recommandations essentielles d'améliorations susceptibles de rehausser l'efficacité des deux programmes. |

Partie II - Vue d'ensemble

Cette partie est elle-même répartie en deux sous-parties, l'une sur les contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques, l'autre sur les contributions au titre de la capacité organisationnelle de base. Chaque sous-partie dresse un court historique et donne le contexte de chaque programme, décrit les conditions, présente le profil du financement dans les cinq ou dix dernières années, et analyse plus minutieusement les bénéficiaires et les activités.

II.1 Vue d'ensemble des contributions aux consultations et à l'élaboration des politiques

Contexte

Le gouvernement fédéral a commencé à financer la tenue de consultations par les organisations autochtones dès 1964, en préparation pour la publication du Livre blanc sur la politique autochtone en 1969. Le Livre blanc eut pour effet de galvaniser les organisations autochtones en opposition à sa proposition centrale, qui était d'assimiler les Indiens dans la société canadienne et de renoncer au système des réserves.

En 1976, le Cabinet a approuvé une politique de tenue de consultations avec les Indiens, les Inuits et les Innus² (décision du Cabinet 360-76), axée sur l'élaboration de programmes et services en vue d'améliorer la qualité de vie des Autochtones. Dans les années 1980, les fonds de l'autorisation des CEP ont servi à appuyer la participation des Autochtones aux discussions constitutionnelles et aux conférences autochtones bisannuelles (de 1983 à 1987) sur le sens et les implications de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle reconnaissait et confirmait les droits ancestraux et issus de traités.³

Au cours des années 1990, les consultations avec le public canadien, de façon générale, et en particulier avec les peuples et les organisations autochtones, étaient de plus en plus en vue. En 1993, AINC a créé une Direction de la consultation, chargée de guider et d'appuyer les activités de consultation. Le soutien comprenait des programmes de formation, la recherche de pratiques exemplaires, la prestation de conseils, la participation au soutien financier aux activités de consultation et la préparation du cadre national de consultation. À cette même époque, le Ministère a été réorganisé, le fonctionnement a été décentralisé vers les régions, les responsabilités étaient de plus en plus transférées aux gouvernements des Premières nations et des Inuits, et la Direction de la consultation « a effectivement été démantelée ».⁴

En 1995, le financement des CEP a servi à appuyer la préparation et la participation des groupes, organisations et individus autochtones aux audiences de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). La réponse qu'y donne le gouvernement – *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* – confirme à nouveau la logique à la fois d'un soutien aux organisations indiennes représentatives et de l'appel à la participation des Autochtones, en tant que partenaires, à la conception, à l'élaboration et à la prestation de programmes et services qui touchent leurs vies et leurs collectivités⁵

Un examen des méthodes de consultation du Ministère, lancé en 1995-1996, a conclu que d'importantes activités de consultation sont menées à tous les échelons du Ministère, à des fins diverses, et qu'elles sont financées au moyen du soutien de base, du financement des CEP et de différents programmes. La consultation est considérée comme une solide pratique de gestion, plutôt que comme un programme en soi. En général, l'administration centrale considère que les consultations accompagnent des sujets précis, limités dans le temps, tandis que les régions voient en elles un processus continu, dont le but essentiel est de nouer des relations professionnelles.

L'examen conclut en outre que les consultations ne sont guidées par aucune politique ou directive ministérielle explicite. D'un côté, cet état de choses laisse assez de souplesse pour

² Les Innus sont en fait les Premières nations des Naskapis et des Montagnais dans le nord-est du Québec et du Labrador. Dans les années 1970, ils ne possédaient pas de réserve et n'avaient pas signé de traités. Depuis, ils ont été inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens* et négocient des revendications territoriales globales avec le gouvernement fédéral et avec les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et de Québec. On peut donc désormais considérer que les expressions « Premières nations » et « Indiens » englobent aussi les Innus.

³ Annexe D, CGRR et CVFR intégrés aux fins des Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques, 18 avril 2007, p. 3.

⁴ AINC, Services ministériels, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, Aperçu général des méthodes de consultation du MAINC, juin 1998, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/R3-40-1998F.pdf>, p. 9-12.

⁵ Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1997, p. 11.

élaborer différentes stratégies dans chaque région et secteur en vue de répondre à des besoins variés; en revanche, aucun principe cohérent n'a été établi et les pratiques exemplaires n'ont pas été partagées dans tout le Ministère.⁶ Voici certaines des suggestions, formulées à l'époque par les représentants ministériels, pour financer les consultations de façon plus économique :

- structurer davantage les consultations;
- réduire les utilisations en double des ressources au Ministère et chez les Premières nations;
- faire appel à des spécialistes pour faciliter les consultations;
- veiller à ce que les priorités et objectifs des consultations soient clairs;
- veiller à ce que les discussions sur un sujet précis obéissent à un calendrier raisonnable.⁷

En 2004, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de consulter les Autochtones sur les questions législatives, réglementaires, de politique et de programmation qui les concernent (Table ronde Canada-Autochtones, 19 avril 2004). Des accords politiques négociés entre l'État et chaque organisation autochtone nationale – Assemblée des Premières Nations, Inuit Tapiriit Kanatami, Ralliement national des Métis, Congrès des peuples autochtones et Association des femmes autochtones du Canada – engagent les parties à collaborer à l'élaboration de politiques selon les principes de reconnaissance, de respect, de profit et de responsabilité mutuels.⁸

Le discours du Trône du 16 octobre 2007 a remis l'accent sur le partenariat et sur la collaboration avec les peuples autochtones du Canada. Quatre des cinq domaines prioritaires faisaient spécifiquement référence à la participation des Autochtones et au règlement de leurs préoccupations.⁹ Un protocole signé le 5 septembre 2008 avec la Nation métisse guide le dialogue continu entre le gouvernement du Canada et la Nation métisse sur les questions prioritaires.

Développements récents

Le dialogue mentionné ci-dessus fait référence au concept plus traditionnel de la consultation par le gouvernement, c'est-à-dire un partage d'information, de perspectives et d'opinions avec des intervenants concernés dans le but d'améliorer la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des lois, des politiques, des programmes et d'autres initiatives du gouvernement pour, en fin de compte, obtenir de meilleurs résultats. Bien que la décision de consulter soit discrétionnaire dans ces cas, elle est de plus en plus perçue comme une question de bonne gouvernance. La définition de la consultation et l'utilisation de l'autorisation du programme des CEP sont presque entièrement liés à ce type de consultation.

AINC a aussi des obligations statutaires et contractuelles de consulter en vertu de diverses lois, d'accords sur des revendications territoriales globales et d'autonomie gouvernementale ou d'autres accords contractuels. Les bénéficiaires admissibles aux autorisations au titre des CEP

⁶ Ibidem, page ii.

⁷ Ibidem, p. 37.

⁸ Cabinet du premier ministre, « Réunion des premiers ministres et des dirigeants autochtones nationaux, Kelowna (C.-B.), 24-25 novembre 2005 », document d'information, novembre 2005.

⁹ La Presse canadienne, 16 octobre 2007.

comprennent des bénéficiaires d'accords de revendications territoriales globales et d'autonomie gouvernementale, et nous avons découvert quelques exemples de financement des CEP versé ;a ces groupes. Toutefois, ce type de consultation n'était pas un objet principal du financement des CEP, et d'autres autorisations de programme étaient disponibles pour la consultation ou la négociation avec certains groupes en matière de traités, de revendications territoriales ou d'autonomie gouvernementale.

Récemment, la consultation a acquis un autre sens pour AINC et le gouvernement fédéral. Dans les arrêts *Haïda et Taku River* (2004)¹⁰, la Cour suprême du Canada a statué que la Couronne fédérale et provinciale a une obligation de common law de consulter, et s'il y a lieu d'accommoder, lorsqu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur des droits ancestraux et droits issus de traités établis ou potentiels. Cette obligation légale de consulter présente deux principales différences avec la consultation traditionnelle liée à la bonne gouvernance. D'abord, elle est axée sur les mesures du gouvernement qui touchent les droits protégés par la *Constitution*, plutôt que sur les mesures qui ont une incidence sur les programmes de politique publiques dans des domaines tels le développement social, l'éducation postsecondaire, le développement économique, le logement, etc. Deuxièmement, l'obligation de consulter est une obligation exécutoire en vertu de la loi et non une question de discrétion.

AINC, Justice Canada et 14 autres ministères et organismes fédéraux se penchent depuis novembre 2004 sur la question de l'obligation légale de consulter. Le 1^{er} novembre 2007, le gouvernement du Canada a annoncé son plan d'action fédéral sur la consultation et l'accommodement des Premières nations, des Métis et des Inuits.¹¹ Les mesures prévues dans le plan d'action comprennent l'élaboration d'une politique fédérale sur la consultation et l'accommodement. Des lignes directrices intérimaires sur la consultation ont été dressées, incluant des principes directeurs juridiques et des pratiques exemplaires :¹²

- Principes juridiques : honneur de l'État, réconciliation, décision raisonnable, consultation pertinente, bonne foi et adaptabilité.
- Principes découlant des pratiques de consultation : respect mutuel, accessibilité et caractère inclusif, ouverture et transparence, efficacité et rapidité.

Il y a donc trois types de consultation : la consultation de pratique exemplaire ou discrétionnaire, l'obligation statutaire ou contractuelle de consulter, et l'obligation légale de consulter. Des principes communs s'appliquent aux trois types, soit les principes de la pratique de la consultation; la consultation de bonne gouvernance peut servir de base pour la réussite des consultations sur le plan statutaire, contractuel ou juridique.

¹⁰ Les cas soumis précédemment à la Cour suprême dans les années 1990 - par exemple *Sparrow* et *Delgamuukw* - avaient de même fixé l'obligation de consulter quand un gouvernement envisageait de porter atteinte aux droits ancestraux ou droits issus de traités.

¹¹ Document d'information - Plan d'action sur la consultation et l'accommodement, 1^{er} novembre 2007, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/s-d2007/2-2948-bk-fra.asp>

¹² AINC, *Consultation et accommodement des groupes autochtones - Lignes directrices provisoires à l'intention des fonctionnaires fédéraux afin de remplir l'obligation légale de consulter* (février 2008) <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/acp/intgui-fra.pdf>, p. 9-11.

Opinions des Autochtones sur les consultations

L'Assemblée des Premières Nations (APN) a affirmé que l'État a l'obligation morale de consulter quand il rédige des lois ou des politiques fédérales.¹³ Elle fait valoir que, dans les cas où l'État a agi unilatéralement, [T] « les Premières nations ont fait appel – parfois avec beaucoup de succès – aux litiges, aux campagnes médiatiques, à la défense des intérêts et à l'action directe pour frustrer les intentions de l'État. Tout cela s'est révélé infiniment plus coûteux qu'un processus de consultation quelconque. Le prix du temps et de la bonne volonté perdus est incalculable. »¹⁴ L'APN soutient aussi que l'obligation légale de réconcilier la souveraineté de l'État ne peut être réalisée que par la consultation aux premières étapes de l'élaboration de loi et de politiques, afin de veiller au respect des droits des Premières nations.¹⁵

L'APN signale en outre que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones exige « le consentement préalable - donné librement et en connaissance de cause - des peuples autochtones concernés », y compris à l'égard de la prise de mesures législatives ou administratives qui les touchent, et de la mise en valeur de leurs terres. Le Ralliement national des Métis, le Congrès des peuples autochtones et l'Association des femmes autochtones du Canada appuient aussi la Déclaration des Nations Unies. Le gouvernement du Canada s'est abstenu de voter en faveur de cette Déclaration, en partie parce que cette disposition sur le veto pourrait supposer un droit de veto.¹⁶

La position constante des Premières nations a été que les consultations entre elles et l'État doivent être de gouvernement à gouvernement, et non par l'intermédiaire de l'APN, parce que cette dernière n'est ni un gouvernement autochtone national, ni un agent de l'État.¹⁷ Par contre, l'APN peut appuyer et faciliter une consultation entre les Premières nations et la Couronne. Selon l'APN, les éléments généraux qui suivent sont nécessaires à la réussite d'une consultation :¹⁸

1. la consultation des dirigeants des Premières nations;
2. le dialogue national;
3. la recherche et l'expertise indépendantes;
4. un mandat précis de susciter le changement;
5. un processus stratégique conjoint fondé sur des principes.

Plusieurs Premières nations (p. ex. la Première nation des Hul'qumi'num et les Premières nations du Traité n° 8) ont commencé à rédiger leurs propres politiques et protocoles de consultation, dans le cadre d'accords globaux sur l'autonomie gouvernementale ou à titre de documents distincts. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan et le bureau régional de l'APN

¹³ Assemblée des Premières Nations, *The Duty to Consult : Clarifying the facilitative nature of the role of the Assembly of First Nations [L'obligation de consulter : clarifier le caractère facilitatif du rôle de l'Assemblée des Premières Nations]*, mars 2008, p. 1.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, p. 2.

¹⁶ Déclaration du nouveau gouvernement du Canada au sujet de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Ottawa, 12 septembre 2007, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/s-d2007/2-2936-fra.asp>

¹⁷ Confédération des nations de l'APN, résolution 4/89, et résolution n° 22/2008 de l'assemblée générale annuelle de l'APN.

¹⁸ AINC (2008), p. 20.

pour le Québec et le Labrador ont rédigé des lignes directrices sur tous les types de consultation. Ces lignes directrices encouragent une interaction précoce, des relations empreintes de respect, la reconnaissance des droits inhérents et issus de traités, et la participation des Premières nations dans le processus décisionnel.¹⁹

Le Ralliement national des Métis a préparé *A Guide for Métis on Consultation and Accommodation* (Guide à l'intention des Métis sur la consultation et l'accommodement, automne 2007) pour veiller à ce que les Métis prennent part aux consultations, que les représentants métis compétents soient consultés, qu'on pose les bonnes questions, que les résultats sont correctement mis en œuvre et que le processus soit suffisamment financé. Beaucoup des filiales régionales de la Nation métisse sont engagées dans la préparation de modèles de consultation propres aux Métis, aux niveaux locaux, régionaux et provinciaux.

On peut donc dire que le gouvernement fédéral et les organisations autochtones représentatives sont largement d'accord sur la nécessité de consulter, du point de vue aussi bien d'une bonne gouvernance que des lois, et sur les principes qui guideraient une telle consultation. Il demeure toutefois des points de désaccord touchant la façon de procéder quand on porte atteinte aux droits ancestraux. Par exemple, dans notre étude de cas stratégique, les Premières nations étaient d'avis que la législation relativement aux biens immobiliers matrimoniaux pouvait violer leurs droits ancestraux et issus de traités, tandis que le ministère de la Justice avait conclu qu'il n'existait pas d'obligation légale de consulter.²⁰ En outre, le gouvernement fédéral et les organisations autochtones ne s'entendent pas quant à la mesure dans laquelle un consentement est exigé en ce qui concerne les politiques et les programmes qui touchent les peuples autochtones.

Autorisation pour les CEP

La décision du Conseil du Trésor d'autoriser des fonds de consultation a été approuvée pour la première fois en 1978 (CT 757362). En 2005, l'autorisation pour les CEP a été prolongée de cinq années, jusqu'au 31 mars 2010 (CT 831952, mars 2005), sous réserve que le Ministère se présenterait à nouveau muni d'un cadre de responsabilité axée sur les résultats et d'un cadre de vérification fondé sur le risque ministériels (CGRR et CVFR ministériels).

À l'époque, le Ministère réalisait ses priorités et ses objectifs essentiellement au moyen de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert, et fonctionnait en vertu de plus de 80 autorisations distinctes : AINC et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont donc convenu que le Ministère regrouperait ses autorisations, appliquerait une méthode stratégique axée sur les risques aux vérifications et évaluations, et préparerait un CGRR et CVFR cadres pour appuyer les autorisations restantes.²¹ Les autorisations sont passées à 48 dans le CGRR et CVFR ministériels, mais l'autorisation pour les CEP est demeurée à titre d'autorisation distincte.

¹⁹ APN (2008), p. 11.

²⁰ Grant-John. 2007. *Rapport de la représentante ministérielle sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*, p. 42-43.

²¹ Affaires indiennes et du Nord Canada, Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) ministériel et Cadre de vérification fondé sur le risque (CVFR) ministériels, 2005, p. 3.

Les « Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques » ont pour but d'apporter un soutien aux Indiens, aux Inuits et aux Innus afin que le Ministère puisse obtenir leur apport sur l'élaboration de tous les programmes et politiques. Comme cette autorisation s'inscrit dans les activités opérationnelles d'AINC, elle appuie l'élaboration efficace des programmes et politiques à l'égard de tous les résultats stratégiques du Ministère.²² À cet égard, l'autorisation concerne la bonne gouvernance ou la consultation discrétionnaire.

Selon le modèle logique pour les CEP (figure 1 à l'annexe 5), le financement des CEP attribué à la recherche, aux réunions et aux discussions par les bénéficiaires devrait mener à des exposés de politiques et de positions, et à des conseils. Ces activités devraient offrir à AINC des points de vue variés sur un vaste éventail de problèmes relatifs aux programmes et services destinés aux Indiens, aux Inuits et aux Innus, entraînant une meilleure compréhension de toutes les parties. Le résultat, à plus long terme, devrait être une politique plus avisée, de meilleures relations et un soutien aux politiques.²³ Les questions à évaluer se fondent sur cette logique.

Les bénéficiaires suivants ont droit à un soutien des CEP :

- les individus indiens, inuits et innus, dans les réserves et à l'extérieur;
- les bandes indiennes et les établissements inuits;
- les conseils de district et les conseils des chefs;
- les associations et les organisations d'Indiens et d'Inuits;
- les conseils tribaux;
- les autres collectivités indiennes et inuites;
- les institutions économiques, organisations et entreprises indiennes et inuites;
- les partenariats ou groupes d'Indiens et d'Inuits;
- les bénéficiaires des revendications territoriales globales et/ou des accords sur l'autonomie gouvernementale conclus avec tout groupe d'Indiens, d'Inuits ou d'Innus;
- les autorités indiennes compétentes sur l'éducation;
- les services d'aide à l'enfance indienne;
- les centres éducatifs et culturels;
- les coopératives indiennes et inuites;
- les conseils, commissions, offices et régies.

Le maximum auquel un bénéficiaire peut avoir droit pour un projet d'un an est de cinq millions de dollars. Le financement des CEP est assuré par projet, rattaché à une proposition ou une demande. Les directeurs de programme et les directeurs régionaux possèdent le pouvoir délégué de recevoir des demandes de financement et de les approuver à la lumière des conditions établies. Il incombe à ces directeurs de négocier les accords, de définir les produits livrables et de fixer les critères de rapport de projet, aussi bien que de surveiller en permanence les accords en vue de détecter et de régler les difficultés potentielles. Les bénéficiaires doivent répondre à

²² CGRR et CVFR ministériels, p. 109

²³ Il faut souligner que le modèle logique dans le CGRR et CVFR ministériels ne font référence qu'au financement versé aux Premières nations à des fins de politiques en ce qui concerne le résultat intermédiaire, même si les Inuits ont également reçu un financement. Il y aurait donc lieu de revoir le modèle logique afin de le rendre conforme à l'autorisation.

AINC de l'exécution des activités convenues, des rapports, de la tenue des systèmes financiers et dossiers administratifs nécessaires, et de la collaboration à l'égard des activités d'évaluation ou de vérification.

Le financement des CEP n'est pas le seul financement de projet offert à une partie ou la totalité des bénéficiaires en cause ; par exemple, beaucoup reçoivent aussi des contributions à l'appui de la négociation des revendications globales, particulières et spéciales, et des projets d'autonomie gouvernementale. Le financement des CEP n'est pas non plus la seule autorisation de financement des consultations et de l'élaboration de politiques ; par exemple, le Bureau de la Résolution des questions des pensionnats indiens et le Bureau de l'interlocuteur fédéral offrent des fonds de consultation et d'élaboration des politiques à leurs groupes cibles.

Selon le plan de mesure du rendement contenu dans le CGRR et CVFR ministériels, il faut recueillir les indicateurs du rendement suivants et les évaluer tous les ans :²⁴

- le nombre d'organisations, d'individus ou d'autres entités admissibles financés;
- le montant annuel du financement des consultations propres à un sujet, par région et sujet;
- le nombre et la portée des projets de lois et de politiques faisant l'objet de la consultation;
- le nombre de rapports, d'études, d'exposés, de conseils et de guides offerts au Ministère par les Indiens inscrits, les Innus et les Inuits, et les autres intervenants;
- une analyse de la conformité aux accords de financement;
- le degré de satisfaction général des Indiens, des Inuits et des Innus, et des autres intervenants, à l'égard de l'engagement et le soutien du gouvernement envers le processus de consultations et d'élaboration des politiques.

Les sources de données comprennent le système financier, les dossiers et fichiers administratifs, les rapports annuels sur les programmes, les renseignements des bénéficiaires et les sondages périodiques en vue d'évaluer la satisfaction. Seules doivent être inscrites dans le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport ministériel sur le rendement les activités importantes de consultation et d'élaboration des politiques, au niveau des initiatives ou des programmes.

Voici ce qu'a révélé notre enquête en matière de surveillance et de rapports :

- Les bénéficiaires rendent compte à AINC des activités et des dépenses conformément aux accords de contribution, bien qu'ils puissent ne pas être au courant de quelle autorisation de financement est utilisée pour appuyer ces activités;
- Les directeurs de programme rendent compte de différentes façons à la haute direction, et parfois au ministre, au Parlement ou au public canadien, des consultations individuelles sur des sujets précis, en fonction de la nature, de la portée et de l'objet des consultations;
- Les bureaux régionaux rendent compte de tout le financement versé aux organisations autochtones provinciales et territoriales (OAPT) en fonction de la *Politique provisoire sur le financement des organisations provinciales et territoriales représentant les*

²⁴ CGRR et CVFR ministériels, p. 112.

*Indiens inscrits et les Inuits*²⁵ de 2005-2006. La Direction du droit inhérent a préparé un rapport consolidé pour 2005-2006 et pour 2006-2007, mais ces rapports ne donnent pas le détail du financement des CEP à tous les bénéficiaires et ne décrivent pas précisément les types de consultation qui ont été financées;

- On peut consulter le système financier d'AINC pour obtenir les rapports sur le nombre, le montant en dollars et les bénéficiaires du financement;
- Dans les cinq dernières années, quelques initiatives importantes en matière de consultation ont été notées dans les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) et les Rapports ministériel sur le rendement (RMR); par exemple, le RPP 2008-2009 fait mention de consultations sur l'obligation de consulter et d'accommoder.²⁶

Par contre, nous avons constaté ce qui suit :

- Les indicateurs du rendement ne sont pas recueillis et évalués tous les ans;
- Aucun rapport annuel sur le rendement ne résume l'ensemble des activités financées en vertu de l'autorisation pour les CEP;
- Aucune attente en matière de rapport du rendement relatif aux CEP n'a été communiquée aux directeurs de programme et aux bureaux régionaux;
- Aucun sondage n'a mesuré dans quelle mesure les bénéficiaires et les autres intervenants sont satisfaits du processus de consultations et d'élaboration des politiques.

Il faut donc mieux déterminer l'information à recueillir, à signaler et à surveiller pour le programme dans son ensemble.

La présentation au Conseil du Trésor ne comportait pas d'analyse comparative entre les sexes. La Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AINC exige que tous les secteurs et toutes les unités du Ministère tiennent compte, au moment de l'élaboration des politiques et des programmes ainsi que pendant les consultations et les négociations, des différentes répercussions que peuvent subir les hommes et les femmes.²⁷ Il est notre avis que l'autorisation du financement pour les consultations et l'élaboration de politiques devrait faire mention de la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes. La surveillance du rendement concernant les dossiers et les organisations financés devrait inclure une analyse comparative entre les sexes. Il faudrait aussi ventiler en fonction des sexes les données sur les participants et les sondages auprès des intervenants.

²⁵ Il n'existe pas d'OAPT inuite à l'heure actuelle. Dans sa définition même, l'OAPT exclut les organisations créées essentiellement pour négocier ou mettre en œuvre des revendications globales ou pour mettre en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale.

²⁶ RPP D'AINC 2008-2009, p. 16.

²⁷ AINC. 2008. *Évaluation de la mise en œuvre de la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AINC*, p. 4.

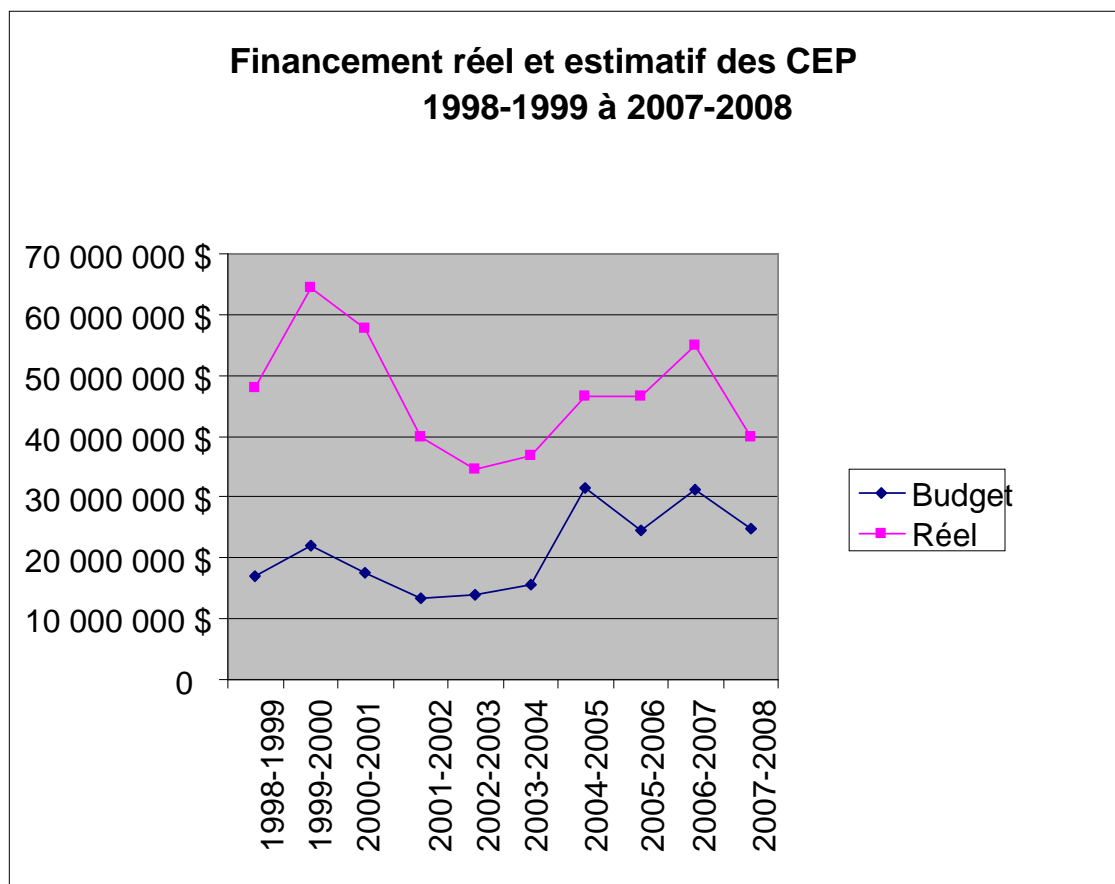
Profil du financement

Voici les coûts des consultations et de l'élaboration des politiques approuvés dans les présentations au Conseil du Trésor de 2005-2006 à 2009-2010 :

Crédit 10 – Subventions et contributions	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010 et en cours
Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques	30 604 000 \$	29 847 000 \$	24 470 000 \$	24 470 000 \$	24 470 000 \$

Source : CT 831952, 6 avril 2005, p. 3.

Le tableau ci-dessous présente le profil du financement depuis dix ans dans le budget des dépenses et les comptes publics. Des détails supplémentaires sont fournis au tableau 1, à l'annexe 5.



Source : Budget des dépenses du gouvernement du Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp>;

Les dépenses réelles ont oscillé entre un minimum de 34,6 millions de dollars en 2002-2003 et un maximum de 64,4 millions de dollars en 1999-2000. L'écart dans le financement total provient essentiellement du nombre et de la taille des consultations propres à un sujet financées durant une année donnée (c'est aussi l'explication de l'écart entre les projections dans le budget des dépenses, fourni en septembre de l'exercice précédent, et les montants indiqués dans les comptes publics, qui sont préparés à la fin de l'exercice). Tout au long de l'année, on peut rajuster ou réaffecter les ressources dans la mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR) – y compris les niveaux de référence du financement des CEP – en fonction des décisions de la haute direction sur les priorités ministérielles.

Le financement des CEP a été fourni par l'intermédiaire de plusieurs divisions à l'administration centrale, ainsi que des 13 bureaux régionaux d'AINC. La plupart du financement de l'administration centrale provient de Politiques et orientation stratégique. Les bureaux régionaux reçoivent une affectation initiale pour les CEP, dans leur MJANR de début d'exercice, qui est rajusté lorsque l'administration centrale lance des consultations, propres à un sujet, qui font appel aux organisations dans leur région. Le Manitoba, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont reçu le plus gros du financement depuis cinq ans; les trois territoires, la plus petite part.

Financement des CEP par l'administration centrale (AC) et les bureaux régionaux 2003-2004 à 2007-2008

Région/administration centrale	Total, 2003-2004 à 2007-2008	Total (%)
Manitoba	44 656 402,30 \$	19,33 %
Ontario	27 614 967,00 \$	11,95 %
C.-B.	26 820 247,00 \$	11,61 %
Saskatchewan	16 540 352,81 \$	7,16 %
Atlantique	11 358 290,04 \$	4,92 %
Alberta	10 247 267,00 \$	4,43 %
Québec	5 057 085,00 \$	2,19 %
T.N.-O.	3 771 067,54 \$	1,63 %
Yukon	3 287 379,00 \$	1,42 %
Nunavut	1 044 142,66 \$	0,45 %
Sous-total - Régions	150 397 200,35 \$	65,09 %
AC – Politiques et orientation stratégique	61 875 959,00 \$	26,78 %
AC – Terres et Fiducies	13 296 844,71 \$	5,75 %
AC – Secrétariat des relations avec les Inuit	3 871 129,00 \$	1,68 %
AC – Affaires du Nord	797 306,43 \$	0,35 %
AC – BIF	304 606,00 \$	0,13 %
AC – Traités et gouvernement autochtone	268 603,00 \$	0,12 %
AC – PSEOR	175 000,00 \$	0,08 %
AC – Services ministériels	82 570,00 \$	0,04 %

<i>Sous-total – AC</i>	<i>80 672 018,14 \$</i>	<i>34,91 %</i>
Total général	231 069 218,49 \$	100 %

Source : PTPNI 2003-2004 à 2007-2008.

Bénéficiaires

Par groupe de bénéficiaires

Des fonds des CEP ont été versés à un total de 261 bénéficiaires en 2007-2008. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'organisations et le montant du financement selon les différents groupes de bénéficiaires (Premières nations²⁸, Inuits, Métis, femmes autochtones et autres organisations autochtones) :

**Financement des CEP par groupe de bénéficiaires
2007/08**

Groupes de bénéficiaires	2007-2008 \$	Nbre d'org.	% Total
Bandes indiennes	2 182 469,00	59	5,48 %
Conseils tribaux, conseils sectoriels	3 603 808,35	26	9,05 %
APN et OAPT	26 388 983,41	22	66,30 %
Autres organisations rattachées aux Premières nations	2 835 598,00	13	7,12 %
TOTAL – PREMIÈRES NATIONS	35 010 858,76	120	87,97 %
TOTAL – INUITS	3 142 929,00	10	7,90 %
TOTAL – MÉTIS	30 000,00	1	0,08 %
TOTAL – AUTRES AUTOCHTONES	1 077 393,00	6	2,71 %
TOTAL – FEMMES AUTOCHTONES	539 522,00	4	1,36 %
TOTAL GÉNÉRAL	39 800 702,76	261	100 %

Source : PTPNI, 2007-2008.

La plupart du financement (88 %) est versé aux Premières nations et aux organisations qui leur sont rattachées. Deux tiers environ reviennent à l'Assemblée des Premières Nations et aux 21 organisations provinciales et territoriales. Certaines bandes indiennes ont été financées, mais leur nombre est faible relativement au nombre total de Premières nations (59 contre 615); en outre, les montants sont en général très faibles.

Les organisations inuites ont reçu près de 8 % du financement total des CEP en 2007-2008, ce qui les place au deuxième rang des groupes de bénéficiaires. Mais ce montant donne une fausse idée des tendances depuis cinq ans, parce que 2 501 000 \$ en financement de base des organisations représentatives inuits, durant cet exercice, provenaient du financement des autorisations pour les CEP. Si l'on retranche ce montant du total, la proportion qui revient aux organisations des Premières nations grimpe à près de 94 %, tandis que la proportion versée aux organisations inuites baisse à moins de 2 % du total (se reporter au tableau 2 à l'annexe 5).

²⁸ Les Premières nations sont définies, dans notre discussion, comme les bandes, les conseils tribaux, les conseils sectoriels relatifs aux regroupements régionaux des bandes et les autres organisations qui offrent des services aux bandes dans les réserves. Les autres organisations autochtones sont définies comme les organisations qui offrent des services à l'extérieur des réserves, ou à des Indiens non inscrits, ou à des professionnels autochtones (qui œuvrent dans la réserve ou à l'extérieur) ou aux Métis non membres des filiales du RNM.

L'accent porté sur les Premières nations et les Inuits correspond à la liste des bénéficiaires relevant de l'autorisation pour les CEP. Une partie du financement a aussi été versée aux organisations qui représentent les Indiens à l'extérieur des réserves ou non inscrits (c.-à-d. le Congrès des peuples autochtones et ses filiales). La terminologie utilisée dans les modalités porte à confusion en ce qui concerne les groupes cibles et les bénéficiaires : on y parle parfois d'Indiens inscrits, parfois d'Indiens vivant dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci, et parfois des organisations autochtones en général.

Bien qu'on n'en fasse aucune mention précise, une petite partie du financement a été versé à des Métis ou à leurs organisations au cours des cinq dernières années, entre autres au Ralliement national des Métis (RNM), aux Métis des Territoires du Nord-Ouest et aux Métis du Labrador. Le programme de contribution du Bureau de l'interlocuteur fédéral prévoit des fonds pour le RNM et ses filiales régionales (dont sont exclus les Métis des Territoires du Nord-Ouest et ceux du Labrador) en vue de consultations en cours et de l'élaboration de politiques bilatérales ou tripartites, conformément à un plan de travail convenu. Des fonds supplémentaires seraient nécessaires pour des consultations sur des sujets précis, qui débordent ce plan de travail. En 2007-2008, par exemple, 30 000 \$ ont été contribués en vue de la participation des femmes métisses au Sommet national des femmes autochtones.

Dans de rares cas, l'autorisation au titre des CEP a servi à financer d'autres organisations qui ne répondent pas aux critères d'admissibilité, comme d'autres gouvernements (provinciaux, territoriaux ou municipaux), des universités ou des organismes non gouvernementaux. Sur les 255 bénéficiaires individuels, de 2005-2006 à 2007-2008, seuls 6 étaient des organisations non conformes aux critères. Nous ne disposons d'aucune donnée sur la nature des activités financées par l'intermédiaire de ces organisations.

Il existe donc un besoin réel de mieux définir les groupes cibles et de veiller à ce que le financement soit limité à ces groupes. Selon nous, les groupes et les organisations cibles devraient être définis comme étant « autochtones » et non seulement « indiens, inuits ou innus », à l'instar du mandat actuel d'AINC, lequel vise tous les groupes et toutes les organisations autochtones. Cela fournirait une plus grande souplesse et reflèterait l'utilisation historique du financement des CEP en vue de la participation des organisations autochtones aux principaux développements (voir la section Contexte ci-dessous), l'utilisation de l'autorisation au titre des CEP au cours des cinq dernières années pour financer les consultations auprès des Indiens non inscrits, des Indiens vivant hors réserve et des organisations métisses et de femmes autochtones au sujet de dossiers qui touchent tous les groupes autochtones (voir la section contenant des exemples de financement versé par l'administration centrale), ainsi que les limites au financement des consultations en vertu d'autres autorisations de programme.

Par bénéficiaires du financement de la COB

Depuis cinq ans, les trois-quarts du financement des CEP ont été versés à des organisations qui reçoivent aussi un financement de la COB (se reporter à la liste à l'annexe 6).

**Financement des CEP versés aux bénéficiaires de la COB
2003-2004 à 2007-2008**

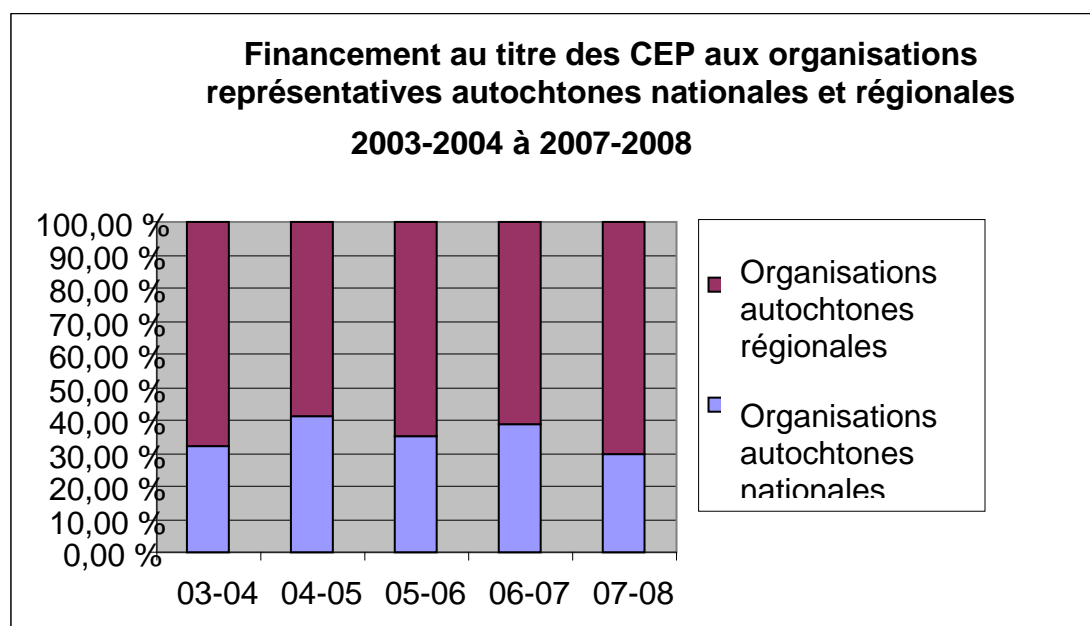
Bénéficiaire	Total	Total (%)
--------------	-------	-----------

<i>APN et OAPT</i>	155 230 057,90 \$	67,18 %
<i>ITK, et organisations inuites régionales et autres</i>	11 266 774,66 \$	4,88 %
<i>RNM et filiales</i>	305 000,00 \$	0,13 %
<i>Congrès des peuples autochtones et filiales</i>	4 228 864,00 \$	1,83 %
<i>Organisations de femmes autochtones</i>	4 349 217,00 \$	1,88 %
TOTAL – BÉNÉFICIAIRES DE LA COB	175 379 913,56 \$	75,90 %
AUTRES BÉNÉFICIAIRES	55 689 304,93 \$	24,10 %
TOTAL GÉNÉRAL - FINANCEMENT DES CEP	231 069 218,49 \$	100 %

Source : PTPNI 2003-2004 à 2007-2008.

La répartition du financement entre les bénéficiaires de la COB et les autres bénéficiaires varie d'une région à l'autre, et d'une division à l'autre à l'administration centrale (tableau 3 à l'annexe 5). Politiques et orientation stratégique, le Secrétariat des relations avec les Inuit et les bureaux régionaux de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ont versé plus de 90 % de leur financement des CEP aux bénéficiaires de la COB.

Depuis cinq ans, de 60 à 70 % du financement est revenu aux organisations autochtones régionales et 30 à 40 %, aux organisations autochtones nationales (tableau 4 à l'annexe 5).



Pour mieux comprendre le financement des CEP, voyons des exemples concrets d'activités financées.

Exemples d'activités

Administration centrale

Depuis au moins dix ans, les activités de consultation et d'élaboration de politiques financées par l'administration centrale d'AINC sont rattachées aux lois, politiques, programmes ou initiatives suivants (cette liste partielle est établie à partir de l'étude des documents et de nos entrevues) :

- *Loi constitutionnelle de 1982*
- Commission royale sur les peuples autochtones (1995)
- Rassembler nos forces/Droit inhérent (1998)
- Loi sur la gouvernance des Premières nations, Projet de loi C-7 (2002-2003)
- Centre national de la gouvernance des Premières Nations (2003-2005)
- Table ronde Canada-Autochtones (2004-2005)
- Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations
- Biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves (2005-2008)
- Abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*
- Lois, politiques et financement transitoire pour la Commission de la fiscalité des Premières nations, l'Autorité financière des Premières nations et l'Institut de la statistique des Premières nations (2005-2008)
- Stratégie pour la moisissure dans les maisons
- *Lois sur les revendications particulières* (2007)
- Travail préliminaire de la Commission consultative nationale de la fiscalité indienne (2007)
- Sommet national des femmes autochtones (2008)
- Réforme du mode de sélection des dirigeants (2007-2008)
- Système du registre des terres indiennes (2008)
- Consultation et accommodement (2008)
- Politiques et programmes d'éducation - cadre national de la politique d'éducation des PN, compétence des PN sur l'éducation, réseau pour l'éducation spéciale, groupe de travail conjoint sur le financement et l'affectation de fonds d'éducation, recherche sur l'état de préparation du programme d'études des PN
- Cadre de développement économique des Autochtones (2008)
- Approche globale de l'éducation des Inuits
- Participation des Inuits aux politiques et au développement économique liés aux Olympiques
- Inuits en milieu urbain

Il ressort de nos entrevues avec les représentants d'AINC à l'administration centrale que le financement des CEP est dans une large mesure fourni en vue de consultations jugées prioritaires par AINC et pour lesquelles il a mis des fonds de côté. L'administration centrale peut dans une certaine mesure donner suite aux demandes non sollicitées provenant d'organisations autochtones, notamment d'organisations représentatives des Premières nations ou des Inuits qui reçoivent eux aussi un financement de la COB, pourvu que la demande s'inscrive dans les priorités d'AINC. Des efforts sont faits pour établir les priorités en commun, par exemple des comités de travail mixtes AINC-APN : le financement des CEP sert à appuyer la participation à ces comités.

La plupart des initiatives de l'administration centrale concernent des consultations à grande échelle. Ainsi, les consultations sur les biens immobiliers matrimoniaux (BIM) dans les réserves

ont bénéficié d'un budget de 6,4 millions de dollars rien qu'en 2006-2007 et d'un budget total d'environ 10 millions de dollars sur plusieurs années.

Le budget des consultations BIM a été approuvé par un mémoire au Cabinet et une présentation au Conseil du Trésor, où il était indiqué qu'on ferait appel au financement des autorisations pour les CEP. On a remis 2,7 millions de dollars aussi bien à l'APN qu'à l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) pour tenir des consultations dans tout le pays. Les fonds ont été transférés depuis la Direction des relations intergouvernementales. Un million de dollars a été affecté par voie d'un appel de propositions adressé à des organisations autochtones nationales ou régionales non représentées par l'AFAC ou l'APN. L'administration centrale ou les bureaux régionaux ont apporté des modifications à leurs ententes globales de financement avec les organisations bénéficiaires en vue d'inclure le financement destiné aux consultations sur les BIM.

Bureaux régionaux

Les bureaux régionaux d'AINC planifient et gère l'utilisation d'une affectation initiale qui leur est versée pour le financement des CEP dans leurs MJANR. Dans beaucoup de bureaux régionaux, cette affectation initiale est restée la même dans les cinq années de 2003-2004 à 2007-2008. De plus, les augmentations budgétaires des bureaux régionaux ont été limitées à 2 % par an depuis plus de cinq ans, et il a fallu augmenter les affectations pour l'éducation et l'aide sociale. Les représentants régionaux nous ont dit qu'ils craignaient de se voir obligés, dans un avenir assez rapproché, de réaffecter le financement des CEP à d'autres fins.

Nous décrivons ci-après comment les différentes régions affectent les fonds des CEP, d'après nos entrevues avec les représentants régionaux et les tableaux financiers fournis. Les bureaux régionaux font un usage variable des fonds des CEP, alliés à d'autres fonds, pour apporter un soutien organisationnel aux OAPT (et dans une moindre mesure à d'autres organisations) en fonction des plans de travail. Les écarts semblent être fonction de la situation dans la région : nombre de Premières nations, nombre d'OAPT et de Premières nations indépendantes non affiliées à une OAPT, total du financement disponible, et ainsi de suite.

- Bureau régional de la Colombie-Britannique
(27,35 % aux bénéficiaires de la COB)

La région de la Colombie-Britannique compte 198 Premières nations, dont beaucoup sont petites et beaucoup sont aussi non affiliées à un Conseil tribal ou une OAPT. Le bureau régional marie le financement des CEP au financement de la COB pour appuyer les trois organisations de défense des intérêts de la région : le Sommet des Premières nations, l'Union des chefs de la Colombie-Britannique et l'Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique. Il fait aussi appel au financement des CEP, avec le financement de Développement professionnel et institutionnel, pour apporter aux organisations de la région une aide aux secteurs des services sociaux, éducatifs et d'urgence et de la gestion financière. D'autres fonds vont directement à des Premières nations et conseils tribaux.

- Bureau régional de l'Alberta
(95,01 % aux bénéficiaires de la COB)

Les 44 Premières nations de la région de l'Alberta sont toutes membres des trois organisations des traités : la Confédération des Premières nations du Traité n° 6, le Conseil tribal du Traité n° 7 et les Premières nations du Traité n° 8 de l'Alberta. Le bureau régional achemine le financement des CEP à ces trois organisations, selon les instructions des chefs des Premières nations. Les organisations de femmes assujetties aux traités ont de même reçu un financement.

- Bureau régional de la Saskatchewan
(92,08 % aux bénéficiaires de la COB)

À une exception près, les 70 Premières nations in Saskatchewan sont membres de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS), auquel le bureau régional de la Saskatchewan a affecté le plus gros du financement des CEP depuis cinq ans. Jusqu'en 2007-2008, une petite portion de ce financement était affectée aux conseils tribaux, mais depuis 2008-2009 la FNIS reçoit la totalité de ce financement. Les fonds des CEP versés à la FNIS sont alliés au financement de base et à un autre financement de projet en vue d'appuyer les plans de travail annuels des différentes commissions de la FNIS. Très rarement, on finance aussi une proposition non sollicitée.

- Bureau régional du Manitoba
(91,56 % aux bénéficiaires de la COB)

Le bureau régional verse aux trois OAPT la majorité du financement des CEP, auquel viennent s'ajouter le financement de base et le reste du financement de renforcement des capacités. L'Assemblée des chefs du Manitoba représente 62 des 63 Premières nations; Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin, 27 Premières nations du Nord; l'Organisation des chefs du Sud, 33 Premières nations du Sud. Depuis deux ans, les fonds des CEP sont également versés au Comité des chefs chargés d'étudier les droits fonciers issus des traités, qui représente 20 Premières nations engagées dans des négociations concernant l'ajout de terres de réserve. À l'occasion, le financement cible des bandes indiennes ou des conseils tribaux, ordinairement pour des projets liés à un programme.

- Bureau régional de l'Ontario
(76,95 % aux bénéficiaires de la COB)

Les 134 Premières nations de l'Ontario sont organisées en quatre groupes régionaux, et une organisation provinciale de chefs qui représente à la fois les quatre groupes et les Premières nations indépendantes. Le bureau régional verse des fonds aux cinq OAPT en combinaison avec un financement de base et d'autres fonds de projet, en fonction des plans de travail annuels. De plus, le financement des CEP est offert aux Premières nations, aux conseils tribaux ou à d'autres organisations des Premières nations en fonction des propositions soumises et de la réaffectation de fonds d'autres autorisations.

Un comité directeur d'OAPT régionale recommande tout le financement pour les OAPT, qui est approuvé par le directeur général régional. Les décisions sont prises en fonction des propositions et plans de travail dressés par les organisations, ainsi que préparées en

consultation avec les coordonnateurs des OAPT qui entretiennent des relations directes et permanentes avec les OAPT. Les éléments obligatoires de ce plan de travail sont décrits dans la Politique provisoire sur le financement des organisations provinciales et territoriales représentant les Indiens inscrits et les Inuits. Le processus met l'accent sur l'établissement de priorités. Le restant du financement des CEP, extérieur à l'enveloppe des OAPT, est approuvé par un comité des opérations régional qui examine les propositions à la lumière des conditions de l'autorisation et de la disponibilité des ressources.

- Bureau régional du Québec
(51,54 % aux bénéficiaires de la COB)

Les 39 Premières nations sont membres de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), exception faite des Premières nations criées, qui relèvent de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Les collectivités inuites du Nunavik sont représentées par la Société Makivik. Le bureau régional du Québec verse la moitié environ de son financement des CEP à l'APNQL, et d'autres fonds à la Société Makivik, aux conseils tribaux, aux bandes indiennes et aux autres organisations administrées par les Indiens, de même qu'aux femmes autochtones du Québec, à l'égard principalement des appels de propositions.

- Bureau régional de l'Atlantique
(68,14 % aux bénéficiaires de la COB)

La région recouvre quatre provinces comptant quatre OAPT, dont une pour la région de l'Atlantique toute entière. Une bonne partie des consultations et de l'élaboration des politiques régionales sont effectuées par le truchement du Congrès des chefs de l'Atlantique (APC), lequel a reçu le quart environ des fonds des CEP depuis cinq ans. Voici d'autres bénéficiaires de sommes importantes : la Confédération des Mi'kmaq de l'Île-du-Prince-Édouard, officiellement reconnue à titre d'OAPT en 2004, mais qui jusqu'en 2008-2009 avait reçu uniquement des fonds des CEP, et non de la COB; la Fédération des Indiens de Terre Neuve, affiliée au Congrès des peuples autochtones et représentant 10 000 Indiens vivant hors réserves, pour des négociations avec AINC sur la création d'une bande sans assise territoriale; l'Association des Inuits du Labrador, pour des négociations sur l'autonomie gouvernementale qui ont mené à la création du Gouvernement du Nunatsiavut. L'Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse a de même reçu un soutien.

- Bureau de la région du Yukon
(38,86 % aux bénéficiaires de la COB)

Le Yukon compte 18 Premières nations, dont 14 membres du Conseil des Premières nations du Yukon. Neuf de ces dernières, et deux autres, ont conclu des accords sur l'autonomie gouvernementale. Dans les trois dernières années, plus de la moitié du financement des CEP est allé au Conseil des Premières nations du Yukon. Le bureau régional affecte le restant des fonds des CEP aux Premières nations non autonomes, sous

réserve de l'obligation de se déplacer à Whitehorse quatre fois par an pour rencontrer des représentants d'AINC.

- Bureau régional des Territoires du Nord-Ouest (16,69 % aux bénéficiaires de la COB)

Le bureau régional verse un financement des CEP aux organisations régionales : la Nation dénée, qui représente l'ensemble des 26 Premières nations, et la Société régionale inuvialuit, qui représente les collectivités inuites dans les Territoires du Nord-Ouest. Une petite partie des fonds des CEP est versée à la plupart des conseils tribaux des Premières nations, ainsi qu'utilisée pour les déplacements ou les réunions. La Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest a reçu d'importantes sommes des CEP par le passé.

- Bureau régional du Nunavut (91,38 % aux bénéficiaires de la COB)

Depuis trois ans, tout le financement des CEP est versé à Nunavut Tunngavik Inc. (NTI), organisation inuite chargée de mettre en œuvre l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. NTI se sert de ces fonds pour apporter à beaucoup d'organisations une aide sur la gouvernance, le renforcement des capacités et l'élaboration de politiques. Le Nunavut ne compte aucune Première nation.

Notre enquête a mis à jour quelques exemples d'activités, financées par l'administration centrale ou les bureaux régionaux, qui n'ont aucune relation évidente avec les consultations ou l'élaboration de politiques. Ainsi, un petit nombre d'activités de perfectionnement professionnel et institutionnel étaient financées sans autorisation distincte. En outre, deux ou trois activités sortaient totalement du mandat d'AINC, par exemple le financement d'un échange culturel et d'un échange sportif. Ces activités n'étaient toutefois pas nombreuses et ne représentaient pas une proportion appréciable du financement des CEP. Une planification, une surveillance et un rapport améliorés devraient permettre d'éviter la plupart des situations de ce genre.

Les fonds des CEP ont également servi de « financement provisoire » pour les organisations inuites en 2007-2008, parce que l'autorisation pour le financement de la COB n'a été approuvée qu'en juin 2007. Comme les deux autorisations ont des objectifs et des modèles logiques très semblables, les CEP auraient été l'autorisation qui convenait le mieux en l'occurrence. En fait, comme nous le montrerons dans la partie suivante, les fonds de la COB et des CEP sont largement « fusionnés » pour les organisations autochtones nationales et les organisations autochtones régionales, au point de rendre floue la distinction entre les deux autorisations.

II.2 Vue d'ensemble de la contribution au titre de la COB

Contexte historique

Le financement de base aux organisations autochtones représentatives est offert depuis 1964, puis a été formellement approuvé par le Cabinet en 1971. Le Secrétariat d'État du Canada a dirigé ce programme de 1970 à 1991, date à laquelle il a été scindé, AINC prenant charge du

financement des subventions aux organisations d'Indiens inscrits et le Secrétariat d'État conservant la responsabilité pour le financement du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives (PAOAR), qui finance les organisations d'Indiens non inscrits et vivant hors réserves, de Métis et d'Inuits, jusqu'à son transfert au ministère du Patrimoine canadien en 1993. L'année 2005 a vu le renouvellement à la fois de l'autorisation d'AINC pour les subventions aux organisations d'Indiens inscrits représentatives (CT 831952, 6 avril 2005) et de l'autorisation PAOAR de Patrimoine canadien (CT 832390, 3 octobre 2005).

Le premier financement de projet accordé aux femmes autochtones a été fourni par le Secrétariat d'État en 1972. En 1976 a été établi le Programme des femmes autochtones, avec un financement à l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et, jusqu'en 1981-1982, à l'Association nationale pour la défense des droits des Indiennes. En 1984, le programme a été nommé Programme de promotion des femmes autochtones (PPFA) et le soutien a été élargi au Pauktuutit Inuit Women of Canada. Selon l'évaluation du PPFA (1987), on avait envisagé en 1986 de verser un financement de base aux organisations de femmes autochtones au niveau provincial et territorial, mais des restrictions budgétaires s'y sont opposées. Entre 1990 et 1991, un financement de lancement a été versé au Ralliement national des femmes métisses, qui est devenu la troisième organisation à recevoir un soutien opérationnel du PPFA. En 1993, le PPFA a été transféré à Patrimoine canadien, avec le PAOAR.

À partir du 1^{er} avril 2007, le Premier ministre approuve le transfert, de Patrimoine canadien à AINC, des responsabilités pour le PAOAR et pour le Programme de promotion des femmes autochtones, en vue de regrouper les responsabilités pour l'ensemble du financement versé aux organisations autochtones représentatives. En 2004, AINC avait repris du Bureau du Conseil privé la responsabilité pour le Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF) auprès des Métis et des Indiens non inscrits, c'est-à-dire que le Ministère soutenait la totalité des groupes autochtones. Le 13 juin 2007, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle autorisation de financement, désignée Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives. Le moment choisi pour l'approbation a obligé d'utiliser divers moyens de fournir un financement de base initial à certaines des organisations : le premier trimestre, l'Association des femmes autochtones du Canada a été financée par Patrimoine canadien, tandis que les organisations inuites l'étaient par AINC en vertu de l'autorisation au titre des CEP pour 2007-2008.

Le financement de la COB versé à l'APN et à l'AFAC est géré par la Direction des relations intergouvernementales à l'administration centrale; aux OAPT, par les bureaux régionaux d'AINC; aux organisations représentatives inuits, par le Secrétariat des relations avec les Inuit; aux organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits, par le BIF. (Si une organisation de femmes métisses obtenait le droit de recevoir un financement de la COB, celui-ci serait de même géré par le BIF).

Évaluations et examens antérieurs

Nous n'avons pas procédé à une évaluation des fonds de subventions aux organisations représentatives d'Indiens inscrits, en raison de leur faible importance relative et de leur très faible profil de risque. Par contre, AINC a examiné de 2001 à 2005 le financement de base et de

projet des organisations autochtones provinciales et territoriales (OAPT) et des six organisations autochtones nationales (OAN), dans le but de vérifier la concordance avec les priorités ministérielles, d'améliorer les rapports sur les résultats, et d'augmenter la transparence, la stabilité et la prévisibilité du processus de financement des OAPT et OAN.

Ces examens ont conclu que les activités de l'OAPT et des OAN donnaient de la valeur à leurs membres et à AINC, mais qu'on ajouterait à cette valeur si quatre questions clés étaient abordées :

1. Pas d'augmentation considérable dans le financement de base depuis 1992 malgré des augmentations de coût, l'accroissement du rôle et de la complexité des organisations, et une relation plus active avec AINC et le Canada;
2. Des difficultés de planification à long terme, de recrutement et de maintien en poste du personnel et d'exécution de projets pluriannuels, en raison du caractère annuel à la fois du financement de base et du financement de projet, et de la très faible proportion du total du revenu qui découle du financement de base (évalué à 6 % du revenu total pour les OAPT);
3. Veiller à ce que les OAPT et les organisations autochtones nationales reçoivent un mandat clair de leurs membres;
4. Assurer une gestion efficace des relations dans les deux sens, soit des OAPT et organisations autochtones nationales à AINC à titre d'agence de financement, mais surtout depuis les OAPT et les organisations autochtones nationales jusqu'à leurs membres.

La Politique provisoire sur le financement des organisations provinciales et territoriales représentant les Indiens inscrits et les Inuits (Politique provisoire) a été adoptée en février 2003 pour réaliser le règlement préliminaire de certaines de ces difficultés. Elle a servi de base :

- pour affecter le financement entre les régions d'AINC et parmi les OAPT dans une région donnée, en tenant compte de la population et du nombre de Premières nations représentées par une OAPT;
- pour centraliser les relations financières avec les OAPT dans le bureau régional d'AINC;
- pour assurer le financement de projet en fonction de plans de travail complets annuels. Comme nous l'avons fait remarquer dans la discussion précédente sur le financement des CEP par l'intermédiaire des bureaux régionaux, ces derniers se sont appliqués à mettre en œuvre cette procédure).

Les examens préconisaient en outre l'adoption d'une autorisation unique pour fournir un financement aux OAPT et aux organisations autochtones nationales, assortie de solides critères d'admissibilité, notamment des liens aux mandats et des critères de reddition de comptes, un financement de base suffisant, le fusionnement du financement de base et du financement de projet sous une même autorisation pour qu'on puisse déplacer les fonds entre éléments à mesure qu'évoluent les priorités des organisations et d'AINC, et des modalités de financement pluriannuelles fondées sur des plans de travail pluriannuels.²⁹

²⁹ AINC, *Examen du financement des organisations autochtones provinciales et territoriales (OAPT) et des organisations autochtones nationales (OAN)*, rapport final, janvier 2005, p. vii.

Patrimoine canadien a évalué ses deux programmes (Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives (PAOAR) et Programme de promotion des femmes autochtones) avant d'en renouveler les autorisations en 2005. L'évaluation du PAOAR a conclu que le programme conservait toute sa pertinence, mais que les organisations autochtones représentatives étaient désormais des organisations perfectionnées, à facettes multiples, qui s'occupaient de plus en plus de fournir des services directement à leurs mandants au point que le financement de base ne représentait plus d'une petite portion de leur revenu total. Il s'est révélé difficile d'évaluer la réussite du PAOAR, vu l'absence de système d'indicateurs du rendement et de surveillance du rendement, et d'attribuer la moindre réussite au financement de base, vu le faible montant. Il était recommandé que Patrimoine canadien et AINC envisagent de transférer le programme à AINC, qu'on remanie la justification et les objectifs du programme, et qu'on mette en œuvre un cadre de surveillance du rendement.³⁰

Il est ressorti de l'évaluation du financement de base et du financement de projet du Programme de promotion des femmes autochtones que celui-ci demeurerait pertinent – même si aucun résultat escompté n'avait été défini – et qu'il avait contribué à l'entretien des organisations nationales de femmes autochtones, même si la mesure dans laquelle ces organisations étaient en fait représentatives faisait problème. L'évaluation a aussi conclu que les incidences du financement de projet communautaire étaient difficiles à évaluer; et qu'il fallait améliorer radicalement sa conception, ou alors le transférer en partie à d'autres ministères fédéraux. Il était recommandé de scinder les deux volets du programme (c.-à-d. le financement de projet communautaire et le financement de programme versé aux organisations nationales), de redéfinir la théorie du Programme et ses résultats escomptés, indicateurs du rendement et cadres de gestion, ou alors de le transférer à AINC ou à Condition féminine Canada, et enfin de doter les fonctionnaires chargés de gérer et de donner le programme des outils, des ressources et de la formation voulus.³¹

En 2007, l'Institut sur la gouvernance a évalué le programme de contribution du Bureau de l'interlocuteur fédéral et l'initiative *Powley*. Le financement de base et les fonds versés au Programme de promotion des femmes autochtones, qui venait d'être transféré au BIF, étaient exclus du champ de cette évaluation, mais certaines des observations qui en sont issues conservent leur pertinence pour la présente évaluation. Tout particulièrement, l'évaluation du BIF concluait que le financement de base était insuffisant, et que la stabilité et la prévisibilité du financement posaient un problème qui portait atteinte à la capacité des organisations autochtones de planifier et de gérer leurs activités. L'évaluation recommandait le regroupement du financement dans un nombre moindre d'organisations, ainsi que la création de modalités nouvelles, plus flexibles et pluriannuelles pour les organisations disposant d'une capacité suffisante de gouvernance et de gestion financière.³²

³⁰ Patrimoine canadien, *Évaluation du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives*, 18 mai 2005, p. ii - v.

³¹ Patrimoine canadien, *Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones : constatations et recommandations*, 24 février 2005, p. 1-3.

³² AINC, *Évaluation du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral et de l'initiative Powley : Gestion des droits autochtones des Métis*, rapport final, 25 février 2008, p. 30-31.

Organisations autochtones représentatives

L'annexe 7 présente le calendrier de l'établissement de certaines organisations autochtones représentatives. Certaines remontent au début des années 1900, et beaucoup ont été créées en conséquence du Livre blanc de 1969. Le nombre d'organisations représentatives s'est accru depuis les années 1970, correspondant aux scissions nationales ou régionales parmi les groupes autochtones ou les Premières nations. Ces organisations sont relativement stables depuis dix ans (sauf pour les changements de noms), la plus grande volatilité étant observée parmi les filiales du Congrès des peuples autochtones. À un moment ou un autre, certaines des organisations ont traversé une crise de leadership qui a temporairement suspendu les opérations (et le financement du gouvernement fédéral), mais elles ont manifesté assez d'élasticité pour se stabiliser à nouveau.

À l'origine, le financement de base était versé au Conseil national des Indiens, qui s'est ensuite scindé en 1968 entre la Fraternité des Indiens du Canada (désignée aujourd'hui l'Assemblée des Premières Nations) qui représente les Indiens inscrits, et le Conseil national des Autochtones du Canada (désigné aujourd'hui Congrès des peuples autochtones) qui représente les Métis et les Indiens non inscrits. En 1971, des fonds fédéraux ont été versés à la Inuit Brotherhood [Fraternité des Inuits], qui prend ensuite le nom de Inuit Tapirisat et aujourd'hui celui de Inuit Tapiriit Kanatami. En 1983, la Nation métisse s'est scindée du Conseil national des Autochtones du Canada pour constituer le Ralliement national des Métis.

L'Association des femmes autochtones du Canada a été constituée en société en 1974, Pauktuutit Inuit Women of Canada en 1984 et le Ralliement national des femmes métisses (organisation autonome pancanadienne), en 1992. Cette dernière a cessé d'être financée, et l'Association des femmes métisses – sa filiale en Alberta – a reçu un financement de base seulement en 2006-2007. Le RNM a un Secrétariat des femmes métisses, et ses filiales provinciales ont également des entités représentatives pour les femmes dans le cadre de leurs structures de gouvernance générales.³³ Le Secrétariat des femmes métisses travaille avec quatre des cinq filiales provinciales (l'Alberta faisant l'exception) en vue d'établir une organisation nationale de femmes métisses fondée sur la collaboration.

Les relations entre Autochtones et les organisations nationales, et les organisations provinciales et territoriales ou régionales, sont variables.

- Les OAPT sont intégrées à un réseau complexe d'organisations représentant les Premières nations (conseils de bande, conseils tribaux et Assemblée des Premières Nations).³⁴ Les bandes indiennes sont représentées de façon directe dans l'APN, ou par leur OAPT, ou des deux façons. Les membres des Premières nations dans les réserves sont représentés par leurs bandes indiennes, lesquelles font valoir qu'elles représentent leurs membres vivant à l'extérieur des réserves. L'ITK représente les quatre organisations inuites régionales, les présidents desquelles sont membres ayant droit de vote du conseil d'administration de l'ITK. Ces présidents sont élus par les mandants des organisations en question.

³³ <http://www.metisnation.ca/women/index.html>

³⁴ AINC, Examen, Annexe G.

- Le RNM représente la « Nation métisse » à l'échelle nationale et internationale. Son mandat provient du leadership des organisations de la Nation métisse (à partir de l'Ontario en allant vers l'Ouest), qui en sont ses membres directeurs. Les dirigeants métis provinciaux, régionaux et locaux sont élus au suffrage direct par les Métis dans leur province, région ou collectivité.
- Le Congrès des peuples autochtones représente les intérêts nationaux de ses filiales provinciales ou territoriales, lesquelles sont des organisations qui ont établi des liens juridiques avec le Congrès des peuples autochtones à différentes époques et qui représentent les intérêts des Autochtones à l'extérieur des réserves. Seule une filiale par province ou territoire est autorisée. Elles fixent leurs propres critères d'appartenance, qui varient d'une filiale à l'autre.
- L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) représente à l'échelle nationale ses 13 associations membres provinciales et territoriales, qui elles-mêmes représentent les intérêts des « femmes autochtones (Premières Nation et Métis) au sein de leurs propres sociétés et de la société canadienne ». ³⁵
- Pauktuutit représente toutes les femmes inuites membres de l'organisation. Les membres du conseil sont élus au suffrage direct dans les régions, par les jeunes ou par les femmes en milieu urbain.

Le lien est donc variable entre Autochtones et organisations autochtones représentatives. Il existe aussi une possibilité de chevauchement dans la représentation et les effectifs.

Beaucoup des organisations reçoivent aussi un soutien d'autres ministères fédéraux en vue d'offrir des services précis ou de certaines activités. Les organisations dont le siège est provincial et territorial pourraient aussi recevoir des fonds provinciaux ou territoriaux, essentiellement pour des projets.

Autorisation au titre de la COB

Selon le modèle logique des « Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives » (figure 2 à l'annexe 4), le financement est fourni aux organisations autochtones représentatives en vue de bâtir la capacité permanente d'administration et d'élaboration de politiques, afin de donner naissance à des organisations représentatives stables, avisés et efficaces, et en dernière analyse afin que l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux tienne compte du point de vue des Autochtones.

Les fonds de la COB sont fournis par voie de contributions plutôt que de subventions. La justification invoquée pour le recours aux contributions est qu'elles augmentent la reddition de comptes au gouvernement grâce à l'approbation de plans de travail contenant des dispositions précises sur les rapports à rendre concernant les résultats accomplis. Les contributions sont en outre assujetties à des vérifications, contrairement aux subventions. Tout le financement est acheminé par des ententes globales de financement conclues avec les organisations; en outre, le financement peut être pluriannuel. ³⁶

³⁵ <http://www.nwac-hq.org/fr/nwacstructure.html>

³⁶ Présentation au CT 833715, 13 juin 2007, p. 19-20.

Une organisation est un bénéficiaire admissible si les conditions suivantes sont réunies :³⁷

- Elle est une organisation autochtone représentative reconnue à l'échelle nationale, provinciale et territoriale ou régionale, ou encore une organisation autonome et nationale de femmes autochtones qui représente les intérêts de ses membres (Premières nations, Inuits, Métis ou non inscrits);
- Elle est constituée en société;
- Son effectif se réduit à un groupe défini ou identifiable de collectivités et/ou d'organisations des Premières nations, des Inuits, des Métis ou des Indiens non inscrits;
- Ses membres lui ont confié le mandat de représenter ou de défendre leurs intérêts;
- Elle ne reçoit aucun autre financement de base d'un autre ministère fédéral en vue de maintenir la capacité organisationnelle de base de représenter ou de défendre les intérêts de ses membres.

Le maximum auquel un bénéficiaire peut prétendre pour un an est de cinq millions de dollars. Les fonds sont fournis en fonction de demandes contenant des renseignements sur les critères d'admissibilité. Les dépenses admissibles comprennent, entre autres, le salaire des employés, les frais de déplacement, les coûts d'hébergement, les services professionnels, les frais de réunion ou de tenue d'un atelier, les communications et les frais généraux de bureau. Dix pour cent du financement est retenu en attendant la réception des rapports et états financiers définitifs.

Un soutien financier est offert aux organisations connues et bien établies avec lesquelles le Ministère entretient des relations de longue date. Enfin, les protocoles financiers et administratifs pour les bénéficiaires potentiels sont bien établis.³⁸

Le pouvoir de gestion de programme est délégué aux directeurs généraux régionaux, au directeur de la Direction du droit inhérent, au directeur exécutif du Secrétariat des relations avec les Inuit et au sous-ministre adjoint de BIF. La Direction des relations intergouvernementales est chargée, entre autres, de rédiger les rapports (au besoin) et d'effectuer les examens relatifs aux programmes.³⁹ La Stratégie de mesure du rendement exige qu'on recueille des informations et qu'on prépare des rapports annuels sur les indicateurs du rendement suivants, au niveau des résultats, et des résultats immédiats et à moyen terme :⁴⁰

Stratégie de mesure du rendement

Élément	Description	Indicateurs de rendement
Résultats	Accords de financement	Nombre d'accords de financement en place Montant du financement (\$)
	Évaluation, rapports et exposés	Les documents exigés existent et parviennent jusqu'à la direction du Programme

³⁷ Ibidem, Conditions, annexe A, p. 2.

³⁸ Ibidem, CGRR et CVFR intégrés, annexe E, p. 3.

³⁹ Ibidem, CGRR et CVFR intégrés, annexe E, p. 11-12.

⁴⁰ Ibidem, p. 13-15.

Élément	Description	Indicateurs de rendement
Résultats immédiats	Capacité permanente d'administration et d'élaboration de politiques	Profil des organisations financées, y compris le montant annuel de financement de la COB et la mesure dans laquelle cela aide les organisations à régler les frais de capacité organisationnelle de base
		Nombre de réunions exécutives tenues par les organisations
		Nombre et profil des activités d'élaboration de politiques et de forums internes
		Nombre d'organisations représentatives qui font faillite
Résultats intermédiaires	Organisations représentatives stables, avisés et efficaces	Les organisations autochtones représentatives sont citées dans des présentations au CT, des MC, des citations publiées et des documents de politique
		Nombre de rapports, d'études, d'exposés, de conseils et d'orientation que les organisations fournissent au Ministère
Résultats à long terme	L'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux tient compte des points de vue des Autochtones	Éléments témoignant de l'utilisation des points de vue des Autochtones dans les politiques et programmes
		Études de cas de documents de politique publics qui témoignent de l'apport des organisations autochtones
		Opinions des intervenants

Certaines des organisations représentatives questionnées mentionnent qu'elles doivent faire rapport d'au moins une partie de ces indicateurs à partir de 2008-2009, soit la première année de mise en œuvre complète de la COB. La Direction du droit inhérent recueille et analyse les rapports annuels des bureaux régionaux sur tous le financement versé aux OAPT, mais il n'existe pas encore de rapport pour 2008-2009 et nous ignorons si les bureaux régionaux devront faire rapport à la lumière de ces indicateurs. Les représentants de la Direction du droit inhérent estimaient qu'il n'entraîne pas dans leur attribution de regrouper les données sur le rendement de l'ensemble des autorisations de la COB. Le BIF a créé son propre modèle pour recueillir les données sur le rendement relatives à la totalité de ses contributions aux organisations autochtones représentatives. De même qu'avec les CEP, il s'avère donc nécessaire de clarifier si des informations doivent être recueillies et surveillées, et par qui.

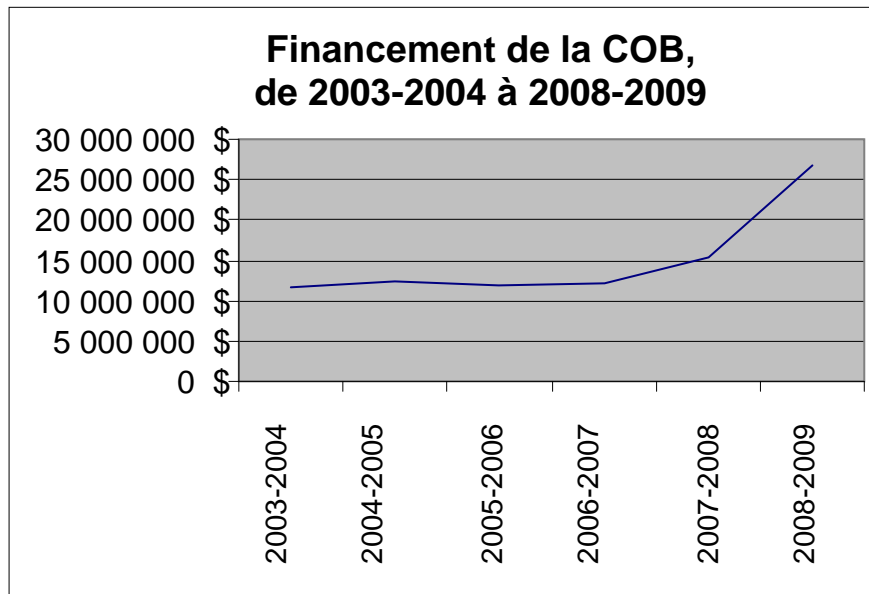
La présentation au Conseil du Trésor concernant la COB ne comportait pas d'analyse comparative entre les sexes. Les résultats ne faisaient aucune différence entre les organisations autochtones représentatives et les organisations nationales de femmes autochtones, et les données des indicateurs de rendement n'étaient pas ventilées selon le sexe. Depuis la dispersion de la responsabilité pour le financement des organisations de femmes autochtones parmi trois divisions (la Direction du droit inhérent, Résolution des questions des pensionnats indiens Canada et le BIF), il n'y a plus de programme distinct pour les femmes autochtones. On n'a pas

tenu compte de ces répercussions au moment du renouvellement de l'autorisation, ni du traitement différent constant des organisations de femmes autochtones représentatives, en comparaison à celui des autres organisations autochtones représentatives. Autrement dit, seules les organisations de femmes autochtones nationales sont admissibles au financement, tandis que tant les organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits nationales que régionales reçoivent un financement.

Profil du financement

L'autorisation du CT a prévu des coûts totaux de 12,6 millions de dollars par an de 2007-2008 à 2011-2012, soit l'équivalent de ce que Patrimoine canadien et AINC avaient fourni en vertu de l'autorisation précédente.⁴¹

En 2007-2008, en fait, le financement de la COB a grimpé à près de 15,5 millions de dollars⁴² en raison d'une augmentation du financement de la COB à l'APN, à l'ITK et à l'AFAC (tableau 4 à l'annexe 5). En 2008-2009, le financement de la COB a grimpé encore à un total de 26,8 millions, en raison surtout d'une augmentation du financement de la COB accordé aux OAPT.



Source : PTPNI 2003-2004 à 2008-2009;
Patrimoine canadien - Direction générale des affaires autochtones, 2003-2004-2005-2006 (approuvé) et 2006-2007 (prévu)

Des représentants d'AINC nous ont dit que l'augmentation du financement de la COB accordé aux organisations d'Indiens inscrits représentatives aussi bien qu'à l'ITK provenait d'une réaffectation du financement des CEP. Pour leur part, les organisations ont déclaré qu'elles

⁴¹ CT 833715, 13 juin 2007, p. 3.

⁴² Y compris le financement de la COB prévu pour les organisations inuites, versé en vertu de l'autorisation au titre des CEP.

n'avaient pas reçu d'augmentation du financement d'AINC et que, dans le cas de l'APN, ils avaient en fait subi une baisse de 25 %.

En 2008-2009, le BIF a également augmenté le financement versé aux organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits nationales et à certaines des organisations régionales. L'augmentation était sans rapport avec une réaffectation du financement des CEP, mais plutôt à une réaffectation d'autre financement.

Bénéficiaires

Par groupe autochtone

Le tableau qui suit présente la proportion de financement de la COB distribué aux organisations représentatives des différents groupes autochtones. Les organisations représentatives des Premières nations ont reçu la plus forte proportion du financement, suivis par les organisations de Métis et d'Indiens non inscrits, les organisations représentatives inuites et les organisations des femmes autochtones représentatives.

Financement de la COB par groupe autochtone 2006-2007 à 2008-2009

Groupe de bénéficiaires	2006-2007 Total (%) Réal	2007-2008 Total (%) Réal	2008-2009 Total (%) Affectation
Total - Premières nations	47 %	55 %	70 %
Total - Inuits	13 %	16 %	9 %
Total - Métis et INI	35 %	24 %	17 %
Total - Femmes autochtones	6 %	5 %	4 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : PTPNI 2006-2007 à 2008-2009,
Patrimoine canadien - Direction générale des affaires autochtones PAOAR 2006-2007,
dépenses prévues

Comme nous l'avons déjà dit, les augmentations dans le financement de la COB offert en 2007-2008 et en 2008-2009 aux organisations représentatives d'Indiens inscrits provenaient de réaffectations depuis le financement des CEP plutôt que d'une augmentation nette.

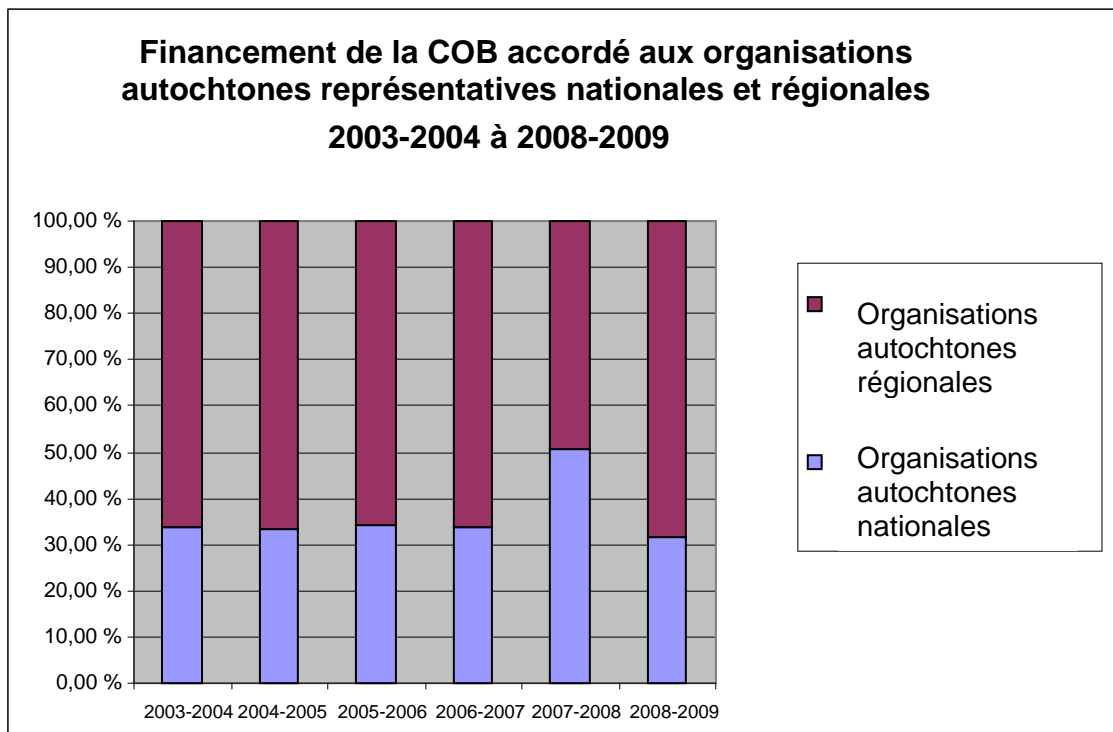
Selon le recensement de 2006, la population ayant une identité autochtone se composait d'Indiens inscrits à 53 %, de Métis à 30 %, d'Indiens non inscrits à 11 % et d'Inuits à 4 %. Depuis 1996, la population ayant une identité autochtone a augmenté de 45 %, en raison pour une part de la croissance démographique et pour une part d'une tendance croissante à s'auto-identifier, notamment chez les Métis.⁴³

⁴³ <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/cad-fra.asp>

Mais l'affectation du financement de la COB est toutefois sans rapport avec la taille de la population. Comme indiqué sous la rubrique Historique, le financement des différentes organisations autochtones représentatives a des antécédents différents au sein d'AINC et à l'extérieur. Les politiques et les programmes d'AINC étaient par le passé axés sur les Premières nations, de plus en plus sur les Inuits et, récemment, sur les Métis et les Indiens non inscrits depuis le déplacement du Bureau de l'interlocuteur fédéral vers AINC. Chaque groupe de bénéficiaires est géré par des divisions distinctes (Direction du droit inhérent, Secrétariat des relations avec les Inuit et Bureau de l'interlocuteur fédéral). Aucune justification ne nous a été soumise pour répartir les fonds entre les groupes de bénéficiaires.

Organisations autochtones nationales contre organisations autochtones régionales

De 2003-2004 à 2006-2007, les deux-tiers environ du financement de la COB est revenu aux organisations autochtones régionales et un tiers, aux organisations autochtones nationales (tableau 6 à l'annexe 5). En 2007-2008, la ventilation proportionnelle était plus égale, en raison de l'augmentation du financement de la COB à l'APN, à l'ITK et à l'AFAC. En 2008-2009, à la suite de l'augmentation des versements aux organisations autochtones régionales, cette ventilation proportionnelle est retournée à environ deux tiers pour les organisations autochtones régionales et un tiers pour les organisations autochtones nationales.



Source : PTPNI 2003-2004 à 2008-2009; Patrimoine canadien - Direction générale des affaires autochtones 2003-2004-2005-2006 (approuvé) et 2006-2007 (prévu)

Partie III - Questions évaluées

Cette partie contient des réponses aux questions évaluées – justification et pertinence, réussite et incidences, et rentabilité et solutions de rechange – à la lumière des constatations, puis on y tire des conclusions et on formule des recommandations. Elle traite pour commencer des questions évaluées qui concernent le programme CEP, puis de celles qui concernent le Programme de la COB, enfin de la synergie entre les deux programmes.

III.1 Programme des contributions au titre des CEP

Justification et pertinence

Les objectifs des contributions en vue des consultations et de l'élaboration de politiques demeurent-ils conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère?

Comme décrit dans la partie précédente, les objectifs des contributions en vue des consultations et de l'élaboration des politiques demeurent conformes aux priorités du gouvernement du Canada, exprimées au moyen de la Commission royale sur les peuples autochtones, de Rassembler nos forces et du Droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, de la Table ronde Canada-Autochtones et, plus récemment, des discours du Trône et les protocoles conclus avec les groupes autochtones.

La justification invoquée pour obtenir la participation des individus, collectivités et organisations autochtones à l'élaboration de politiques est qu'on obtient ainsi de meilleures politiques et de meilleures relations, et par la suite, de meilleurs résultats. Les contributions au titre des CEP devraient donc appuyer tous les résultats stratégiques d'AINC, notamment ceux qui concernent les relations de collaboration avec les Premières nations, les Inuits, les Métis et les Indiens non inscrits. L'autorisation est suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution des priorités en même temps qu'elle permet de maintenir des relations avec les organisations autochtones à l'échelle nationale et régionale.

À la lumière de l'évolution démographique, les objectifs des CEP apportent-ils encore un soutien suffisant aux Indiens, Inuits et Innus?

Comme indiqué dans la partie précédente, le financement des CEP a été concentré sur les Premières nations et, dans une moindre mesure, les Inuits. Il n'est plus nécessaire de classer les Innus à part. Il est parfois nécessaire de consulter d'autres groupes autochtones (le cadre de développement économique des Autochtones); ces groupes ont, par le passé, reçu du financement. Les modalités de l'autorisation des CEP ne font pas état de l'admissibilité de ces groupes et organisations.

Nous recommandons de mieux définir et d'élargir l'admissibilité à l'ensemble des groupes autochtones.

Il est difficile de dire si le soutien est suffisant, parce que le budget des CEP est variable, et on peut le diviser en deux parties : les fonds acheminés aux bureaux régionaux et à certaines

divisions à l'administration centrale (Direction du droit inhérent et Secrétariat des relations avec les Inuit) afin de maintenir le dialogue avec les organisations autochtones représentatives (affectation « de base »), et les fonds affectés à des consultations sur des sujets précis, des recherches sur les politiques ou des négociations (affectation « variable »).

L'affectation « de base » aux bureaux régionaux n'a pas été augmentée depuis des années et subit la contrainte des programmes à base de services votés (p. ex. l'éducation et l'aide sociale). Le financement variable offert pour les consultations sur des sujets précis a été considérable, même si le montant offert à une organisation donnée est souvent relativement faible (p. ex. 30 000 \$).

Voici les questions les plus critiques soulevées dans nos entrevues, études de cas et examens documentaires :

- Le risque de « surcharge » : une organisation autochtone nationale nous a ainsi informés qu'AINC lui avait envoyé six demandes de propositions de consultations sur un éventail de sujets, tous à la fin de novembre. Il lui fallait répondre aux demandes, négocier des ententes, mener les consultations et présenter ses rapports avant la fin de l'exercice. L'organisation était dans l'obligation d'engager des experts-conseils en vue de préparer les propositions et d'exécuter le travail, parce qu'il ne disposait pas du personnel nécessaire.
- Le délai insuffisant prévu pour les consultations : les consultations sur les biens immobiliers matrimoniaux (BIM) dans les réserves, par exemple, ont occupé un court laps de temps de la fin septembre 2006 à janvier 2007. Selon le représentant ministériel, toutes les organisations ont été gravement préoccupées par l'étroitesse des délais. Cela a limité la profondeur de l'analyse et empêché les Premières nations de consulter directement ou utilement les membres de leur collectivité.⁴⁴ De même, l'AFAC et le Congrès des peuples autochtones ont éprouvé de la difficulté à mobiliser leurs filiales régionales en vue de la tenue de consultations.
- Le manque de durabilité du mode de financement de projet : tous les bénéficiaires que nous avons consultés, et nombre de représentants d'AINC, ont soulevé le problème de la nécessité d'établir une capacité durable en vue des consultations et de l'élaboration des politiques. Ce thème revient partout dans la documentation des cinq dernières années. Comme les bénéficiaires reçoivent un financement de projet ponctuel, il leur est difficile d'acquérir rapidement l'expertise nécessaire concernant les politiques et consultations pour donner suite aux demandes de propositions. Le recours aux experts-conseils a pour conséquence que les connaissances acquises ne sont pas conservées au sein de l'organisation. Il est impossible de créer la technologie de l'information et les systèmes de communication qui faciliteraient les consultations avec leurs membres à moins de trouver un projet qui en assurerait le financement.

⁴⁴ Rapport de la représentante ministérielle sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, p. 37

Nous recommandons donc un financement moins ponctuel et plus durable pour les consultations et l'élaboration de politiques, ainsi qu'une réduction dans le nombre de consultations propres à un sujet à tout moment donné.

Réussite et incidences :

Dans quelle mesure la possibilité est-elle offerte aux Indiens, Inuits et Innus de participer à l'élaboration de politiques et à la recherche, en conséquence des CEP?

Depuis cinq ans, plus de 400 organisations autochtones – organisations autochtones représentatives, bandes indiennes, conseils tribaux, agences sectorielles administrées par les Indiens et autres organisations autochtones – ont été financées en vue de prendre part à des consultations et à l'élaboration des politiques. Les organisations des Premières nations ont reçu plus de 88 % du financement total au cours de ces cinq années.

Par ailleurs, les trois-quarts du financement sont versés à des organisations autochtones représentatives. Quarante pour cent des bénéficiaires ont eu droit à de faibles montants (total de moins de 25 000 \$ sur les trois ans de 2005-2006 à 2007-2008), qui rendent compte de moins de 1 % du financement total pour cette période.

Nous recommandons donc de consacrer les fonds des CEP à un nombre moindre de bénéficiaires.

Le problème, pour certains des bénéficiaires qui ne reçoivent plus de financement des CEP, pourrait être l'insuffisance du financement de base consacré aux consultations, dans le cadre de leur fonctionnement normal (par exemple les subventions de soutien aux bandes, le financement des conseils tribaux, le financement de la COB ou les autres autorisations).

Nous ignorons la portée du financement des CEP par rapport aux individus. Dans notre étude de cas d'une politique, l'AFAC et l'APN recevaient le plus gros du financement des CEP. L'APN a organisé 8 séances de dialogue régionales; l'AFAC a tenu 12 audiences publiques et 17 séances de consultation, ainsi que 12 groupes de concertation. L'APN et l'AFAC ont toutes deux créé des sites Web pour permettre aux gens d'accéder à l'information, mais ni l'une ni l'autre n'a fourni de données sur les présences à leurs séances. D'autres organisations autochtones ou collectivités intéressées ont été financées par voie d'appel de propositions ouvert. Un appui a été fourni à 13 d'entre eux en vue de tenir 52 séances dans toutes les provinces, auxquelles ont assisté plus de 680 personnes (des femmes à environ 76 %).⁴⁵

Nous recommandons donc d'indiquer clairement les auditoires visés, de sélectionner les intermédiaires les mieux adaptés et de veiller à fournir des rapports sur les auditoires qui ont été en fait consultés, et qu'on tienne compte d'une analyse comparative entre les sexes et des données ventilées selon les sexes.

Des opinions variées et une meilleure compréhension des enjeux et préoccupations de la part de toutes les parties, obtenues grâce au financement des CEP entre AINC et les intervenants, améliorent-elles les relations?

⁴⁵ AINC, Rapport sur les consultations concernant les biens immobiliers matrimoniaux, 7 mars 2007.

Le financement « de base » des CEP (avec le financement de base et d'autres fonds de projet) a servi à appuyer les groupes de travail ou commissions permanentes à l'échelle nationale et régionale chez les Premières nations et, dans une moindre mesure, les organisations représentatives inuites. Il a aussi servi à financer les rencontres de Premières nations ou de conseils tribaux individuels avec AINC, ou des réunions internes de ces organisations. Selon les représentants d'AINC et les organisations bénéficiaires, cette façon de faire a favorisé l'instauration et le maintien de bonnes relations professionnelles entre AINC et les organisations bénéficiaires.

Le financement « variable » des CEP a été consacré à des consultations sur tout un éventail de sujets précis, axés avant tout sur la réforme constitutionnelle, législative et de gouvernance. Selon les représentants d'AINC, le financement leur a permis de mieux comprendre les problèmes et préoccupations des gens et des collectivités autochtones, et les relations professionnelles sont globalement bonnes. La qualité des relations au niveau politique est variable, mais elle subit moins l'influence du financement des CEP et davantage celle des opinions et priorités des personnes en cause.

Une question n'a pas été abordée relativement à ce résultat : la mesure dans laquelle le financement des CEP améliore les relations entre les bénéficiaires et leurs mandants – question importante, parce qu'elle sous-tend la justification pour le soutien d'AINC aux organisations bénéficiaires. Lorsque le financement des CEP est constant, les bénéficiaires peuvent créer des processus et structures destinés à faire participer leurs propres intervenants. Lorsque le financement des CEP est ponctuel, les bénéficiaires éprouvent parfois de la difficulté à faire participer leurs mandants.

Nous recommandons des examens plus fréquents des relations entre AINC et les organisations autochtones représentatives et les autres bénéficiaires principaux du financement des CEP, et entre les bénéficiaires et leurs mandants (dans ce dernier cas, l'examen devrait être réalisé par les bénéficiaires eux-mêmes, et servir à améliorer la qualité et la souplesse de leur représentation, dans les limites des ressources qui leur sont disponibles).

Les opinions des Premières nations, des Inuits, des Innus et du Nord sont-elles prises en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux?

La participation aux consultations, dans les régions, consiste surtout à communiquer les informations ou prendre des décisions en commun sur la mise en œuvre des programmes and des politiques d'AINC, et dans une moindre mesure à élaborer de nouveaux programmes ou politiques. Cette participation, à l'échelle nationale, concerne davantage l'élaboration de lois, de politiques et de programmes, mais l'opinion des bénéficiaires aussi bien que des représentants d'AINC, dans nos entrevues, est que les questions sont largement dictées par le programme du gouvernement plutôt que par celui des bénéficiaires.

Les représentants d'AINC ont fait savoir que les consultations financées ont influé sur les législations ou les politiques, et que la mise en œuvre régionale des programmes a de même été améliorée. Par contre, les bénéficiaires se sont déclarés très frustrés aussi bien par l'approche des

consultations du gouvernement que par les résultats. À titre d'exemple, l'APN a qualifié l'approche des consultations par l'État de « ponctuelle » et de tout au plus sans uniformité, et a suggéré qu'il faudrait étudier davantage l'approche adoptée, les dépenses financières et humaines, et l'utilité avérée de chaque méthode.⁴⁶

Dans notre étude de cas d'une politique, une pression internationale et nationale était exercée sans relâche pour régler la question des biens immobiliers matrimoniaux (BIM) par voie législative, mais des désaccords ont surgi avec les Premières nations concernant les incidences sur les droits ancestraux et droits issus de traités, et donc sur la façon de procéder, tandis que l'AFAC mettait davantage l'accent sur des solutions non législatives. Un projet de loi sur les BIM a été déposé à la Chambre des communes en mars 2008. Les représentants d'AINC estimaient que l'apport de l'APN et de l'AFAC avait donné lieu à d'importantes modifications de la loi, mais l'AFAC s'est sentie lésée par le moment choisi pour l'annonce et pour le dépôt du projet de loi, parce qu'on n'avait pas répondu à ses préoccupations relatives aux solutions non législatives et aux problèmes transitoires. L'APN partageait ces préoccupations et était en outre mécontente de la non-reconnaissance du pouvoir inhérent des Premières nations et des incidences possibles sur les droits ancestraux et droits issus de traités. Le projet de loi est mort au Feuilleton, mais les deux organisations autochtones nationales avaient prévu de poursuivre leur engagement et leur défense des intérêts.

L'une des explications de la divergence d'opinion concernant l'influence réside sans doute dans la différence entre les méthodes employées par les deux parties. Les groupes autochtones abordent les problèmes sous l'angle surtout des droits, tandis que AINC les voit davantage sous l'angle du développement ou des politiques. Il existe des problèmes essentiels que les Premières nations, en particulier, souhaitent qu'on règle avant de s'attaquer à d'autres problèmes.

Les processus employés sont peut-être une deuxième explication de cette divergence d'opinion, surtout sous l'angle de l'établissement du programme de consultations. Les principes de consultation semblent faire consensus, mais non le mode d'application de ces principes. Les organisations autochtones estiment pour leur part que le Ministère a déjà choisi une solution et ne fait appel aux consultations que pour obtenir une « approbation automatique ».

Un autre point, soulevé dans nos entrevues était que le financement cible essentiellement les consultations plutôt que la recherche sur les politiques. Beaucoup des bénéficiaires ont fait mention de la nécessité de fournir davantage d'informations et d'éducation aux membres et organisations autochtones avant de les faire participer à des consultations.

Nous recommandons donc une évaluation plus rigoureuse des consultations à grande échelle, sous l'angle de leur but, du processus, des personnes concernées, du contexte et des résultats; nous recommandons aussi de noter les pratiques exemplaires et les leçons apprises, et de les diffuser au sein d'AINC et à l'extérieur.

⁴⁶ Assemblée des Premières Nations, *The Duty to Consult : Clarifying the facilitative nature of the role of the Assembly of First Nations [L'obligation de consulter : clarifier le caractère facilitatif du rôle de l'Assemblée des Premières Nations]*, mars 2008.

Rentabilité et solutions de rechange

Y a-t-il d'autres façons plus rentables d'offrir ce programme? Le cas échéant, quels changements en amélioreraient l'efficacité?

Comme mentionné ci-dessus, les organisations partenaires clés doivent posséder une capacité plus durable en matière de consultation et d'élaboration des politiques, ce qui suppose une approche plus stratégique et moins ponctuelle des politiques et programmes faisant l'objet des consultations et des bénéficiaires du financement. Il faut aussi mettre davantage l'accent sur la recherche, les informations et l'éducation sur les politiques avant d'engager des consultations, et aussi sur l'établissement d'un consensus afin que les consultations aient plus d'effet sur les politiques.

Notre enquête révèle que les bureaux régionaux et l'administration centrale gèrent le programme des CEP dans le respect des conditions, à quelques rares exceptions près. La décentralisation des autorisations et la souplesse des méthodes employées ont permis d'adapter les activités aux différents contextes régionaux et nationaux. Nous sommes en faveur de la poursuite de cette décentralisation et cette souplesse.

Nous recommandons toutefois d'améliorer la surveillance du rendement des CEP, afin de se faire une idée plus juste des consultations auxquelles participe le Ministère, des approches adoptées, des organisations concernées, des incidences sur les politiques et les pratiques exemplaires, et des leçons apprises. La surveillance du rendement pourrait continuer à être exercée par la Direction du droit inhérent or être confiée à une autre division au sein de Politiques et orientation stratégique. La Division de la consultation et de l'accommodement pourrait être un bon choix, bien que le plan d'action et la politique fédérale en matière de consultation dont elle s'occupe semblent se borner à l'obligation légale de consulter. Il existe cependant un chevauchement en ce qui concerne les principes généraux de consultation qui s'appliquent aux consultations tant juridiques que de bonne gouvernance, et il pourrait y avoir lieu de rationaliser la surveillance des deux types de consultation.

Les CEP empiètent-elles sur d'autres programmes ou services offerts par le gouvernement du Canada, les provinces ou les territoires?

Il y a beaucoup de chevauchement entre les programmes des CEP et de la COB destinés aux Premières nations et aux organisations représentatives inuites. Tous deux visent des objectifs et des résultats semblables. Le plus gros du financement des CEP est versé à des organisations autochtones représentatives qui reçoivent également un soutien financier pour la COB. Beaucoup des bureaux régionaux, de même que la Direction du droit inhérent et le Secrétariat des relations avec les Inuit à l'administration centrale, ont affecté le financement « de base » des CEP et de la COB en fonction d'un plan de travail annuel des organisations autochtones représentatives.

Par ailleurs, le financement des CEP appuie aussi des consultations sur des sujets précis, limitées dans le temps, et un éventail plus large d'organisations. Il est donc nécessaire de conserver cette souplesse dans les consultations. Nous revenons à la question de la synergie entre la COB and les CEP, après un détour sur les questions évaluées à l'égard des contributions au titre de la COB.

Il existe aussi des possibilités de chevauchement avec d'autres autorisations de consultation qui financent des organisations autochtones représentatives et d'autres organisations, notamment le programme de contribution du BIF et les contributions à l'appui de la négociation des revendications et de l'autonomie gouvernementale. Les accords globaux de financement, les centres de responsabilité et chaque organisation bénéficiaire devraient toutefois veiller à ce qu'aucun financement ne soit réellement versé en double.

D'autres ministères fédéraux financent des organisations semblables pour les consultations et l'élaboration des politiques, mais ces consultations sont propres à leurs secteurs. Ainsi, Ressources humaines et Développement social Canada verse des fonds à ses détenteurs d'une Entente de développement des ressources humaines autochtones, dont beaucoup sont des organisations autochtones représentatives, en vue de consultations sur le marché du travail et le perfectionnement de la main-d'œuvre. Les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent un financement plus restreint, mais qui augmente, pour les consultations avec les groupes autochtones sur des négociations provinciales-territoriales-autochtones, souvent lié à l'obligation légale de consulter. On ressent la nécessité d'une meilleure coordination au gouvernement fédéral et avec les autres ordres du gouvernement relativement aux consultations, puisque les mêmes bénéficiaires participent et sont touchés.

III.2 Contributions au titre de la COB

Justification et pertinence

Les objectifs de la COB correspondent-ils encore aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère?

Au vu des ressemblances dans les objectifs et résultats des programmes des CEP et de la COB, les observations sur la pertinence continue de l'un s'appliquent aussi à l'autre. Nous faisons aussi observer que les organisations autochtones représentatives sont des partenaires clés d'AINC et participent à tous ses secteurs stratégiques.

La COB a-t-elle été mise en application conformément aux attentes?

Pour autant que nous puissions l'établir, on insère actuellement les nouvelles conditions pour la COB dans les propositions et les accords de financement. Quelques points notables : les contributions se substituent aux subventions pour les organisations représentatives des Indiens inscrits, on a introduit des accords pluriannuels avec certains bénéficiaires à partir de 2008-2009, et le maximum du montant payable est porté à cinq millions de dollars. Des difficultés en matière de versement du financement ont été éprouvées en 2007-2008 parce que l'approbation du Conseil du Trésor n'a été reçue qu'en juin 2007. Diverses mesures ont été prises pour éviter d'interrompre les versements aux organisations d'Indiens inscrits, de l'AFAC et d'Inuits.

De plus, le financement de la COB a augmenté en 2007-2008 et en 2008-2009. On nous dit que les affectations « de base » au titre des CEP ont été transformées en des affectations au titre de la COB pour les organisations représentatives d'Indiens inscrits et l'ITK, apparemment sans gain net. Pour autant que nous le sachions, la justification pour cette réaffectation n'est pas documentée.

On a procédé au transfert des responsabilités pour le financement de base des organisations des femmes autochtones représentatives, et des Métis et des Indiens non inscrits, depuis Patrimoine canadien jusqu'à la Direction du droit inhérent, le Secrétariat des relations avec les Inuit et le BIF. Les représentants d'AINC estimaient que les procédures de contrôle de la gestion s'étaient améliorées en conséquence. Les organisations bénéficiaires ont comparé favorablement les procédures d'AINC et du BIF à celles de Patrimoine canadien. Le BIF a en outre reçu l'autorisation du Ministère d'augmenter le financement de base du RNM et de certaines de ses filiales, ainsi que du Congrès des peuples autochtones, en 2008-2009.

Pour au moins une partie des bénéficiaires dans nos entrevues, les indicateurs du rendement dans la Stratégie de mesure du rendement ont été intégrés aux modalités financières. Nous ne savons pas au juste, toutefois, si on a demandé à tous les bénéficiaires – y compris ceux financés par le BIF – de recueillir les informations. On ignore aussi qui, à AINC, recueillera et analysera les informations sur l'ensemble des organisations autochtones représentatives, et en fera rapport. Si cela n'est pas fait, le fardeau supplémentaire imposé aux bénéficiaires en matière de rapports ne se justifie pas.

Nous recommandons donc d'améliorer la surveillance du rendement de la COB, de manière que le Ministère recueille, analyse et rapporte les données pertinentes sur le rendement de toutes les organisations autochtones représentatives.

Est-il nécessaire d'apporter un soutien aux organisations autochtones représentatives? Le cas échéant, quels changements amélioreraient la pertinence de la COB?

Les représentants d'AINC, les bénéficiaires et les experts étaient d'accord qu'il demeure nécessaire d'appuyer la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives.

Comme 2008-2009 est la première année complète de mise en œuvre de la nouvelle autorisation au titre de la COB, et que les affectations et accords subissent d'importants changements, il est trop tôt pour déterminer si d'autres changements seraient nécessaires.

L'une des questions soulevées par nos répondants concerne le montant de financement de la COB qu'il convient de fournir. Les organisations autochtones représentatives estiment qu'il faudrait l'augmenter. Les représentants d'AINC et les experts divergent sur plusieurs questions : le montant qui convient, l'opportunité de rattacher plus étroitement le montant aux priorités d'AINC, la nécessité de puiser une plus grande partie du financement à d'autres sources, y compris les membres, et la nécessité que le montant couvre les frais minimum pour un ensemble de postes et de fonctionnement de base.

Nos répondants ont soulevé une autre question, celle de la pertinence de l'affectation du financement parmi les organisations, notamment sous les angles suivants :

- Entre organisations nationales et régionales;

- Parmi les différents groupes de bénéficiaires (Premières nations, Inuits, Métis et Indiens non inscrits);
- Aux organisations de femmes autochtones et à leurs filiales régionales.

Mais les avis étaient tout aussi partagés en ce qui concerne l'assise de l'affectation. Tout le financement de base est désormais fourni par AINC, mais son affectation n'obéit à aucune justification documentée. La présentation au CT contient l'affectation proposée pour 2007-2008, sans justification : il semble que les affectations obéissent à des critères historiques. La Politique provisoire sur les OAPT discute des affectations parmi les provinces et territoires, et au sein d'une province ou d'un territoire, mais traite d'un seul groupe d'organisations représentatives. En 2008-2009, le BIF a réussi à faire accepter une augmentation du financement de base des organisations des Métis et des Indiens non inscrits.

Réussite et incidences

À quelle mesure réalise-t-on la capacité d'administration et d'élaboration de politiques?

Comme en témoigne le calendrier, et sous réserve de certaines exceptions, les organisations autochtones représentatives sont stables et d'une complexité grandissante, et se sont intégrées à la société civile canadienne. Le nombre de ces organisations a augmenté, à l'image de la diversité croissante des intérêts des Autochtones et de leurs relations distinctes avec l'État. Leur taille a de même augmenté tandis qu'ils assumaient des responsabilités variées pour la prestation de services aussi bien que pour l'élaboration de politiques, la défense des intérêts et la consultation.⁴⁷

L'acquisition d'une capacité administrative et d'élaboration de politiques ne peut toutefois être mise essentiellement au compte du financement de la COB, parce que celui-ci représente une infime portion du revenu total de la plupart des organisations. Ainsi, une moyenne de 5,5 % du financement total versé par AINC aux OAPT en 2006-2007 était un financement de base, même s'il s'échelonnait entre 68,3 % et 1,0 %.⁴⁸ Comme l'a dit l'un des représentants régionaux concernant l'OAPT de sa région, [T] « les fonds de la COB ne dureraient pas même un mois et demi, pour ne rien dire d'une année. » La COB a représenté 17 % du revenu total de l'APN en 2007-2008, chiffre qui aurait été de 7,2 % si la COB n'avait pas été augmentée cette année au moyen d'une réaffectation des fonds CEP. La COB a constitué 13 % du revenu total du RNM (2006-2007) et de l'AFAC (2007-2008), et 12 % de celui du Congrès des peuples autochtones (2007-2008), mais ce dernier et l'AFAC détiennent une Entente de développement des ressources humaines autochtones et tirent donc un autre revenu important de RHDSC.

Le financement de la COB a servi à régler certains frais (conseil d'administration, cadres, finances et administration), mais ne finance pas ordinairement la capacité politique. La portion administrative du financement de projet règle l'essentiel des coûts de base. Comme les fonds de projet ne sont ni stables, ni constants, les organisations nous ont signalé qu'il leur était difficile d'engager des employés permanents, d'investir dans leurs infrastructure et leurs systèmes afin de réaliser des économies, ou de lancer des projets à long terme en vue d'améliorer la communication et les consultations avec leurs mandants.

Les organisations représentatives sont-elles stables et avisées, et représentent-elles efficacement leurs membres?

Les organisations autochtones représentatives reçoivent leur mandat de leurs mandants (qui sont des individus ou des organisations) à l'occasion des assemblées générales annuelles, et sont guidées par leurs instances dirigeantes (composées le plus souvent de représentants des mandants), par des groupes de travail, par l'issue de consultations sur des sujets précis et par les communications permanentes. La stabilité des organisations est indicative du soutien continu des membres, du moins sous l'angle de la légitimité du leadership.

⁴⁷ À titre d'exemple, 20 des organisations autochtones représentatives détiennent une Entente de développement des ressources humaines autochtones, et offrent des services d'emploi et de formation.

⁴⁸ AINC, Rapport annuel 2006-2007 sur les organisations provinciales et territoriales, septembre 2008, p. VII.

Mais la direction des organisations autochtones représentatives peut changer – et quand le dirigeant change, la haute direction change elle aussi. On ne peut donc veiller à la stabilité au moyen du financement de la COB, mais elle est un facteur dans l'évaluation du risque dans ces organisations.

Aucune des organisations ne s'appuie financièrement sur ses membres. Quelques-unes imposent des frais d'adhésion annuels à leurs membres, mais cela ne leur rapporte pas un revenu important. En réalité, les organisations dépendent presque totalement du gouvernement fédéral (et provincial ou territorial dans certains cas) pour leur financement.

Du point de vue de la gouvernance, nous faisons valoir que cette dépendance financière se répercute sur l'obligation de rendre des comptes entre les membres et leurs organisations représentatives. Elle interdit à ces organisations d'engager une action jugée prioritaire par leurs membres, mais non par le gouvernement. Elle réduit leur capacité de contester le gouvernement, par crainte que leur financement en pâtisse.

Nous recommandons donc d'encourager les organisations autochtones représentatives à percevoir des droits de leurs membres. Nous recommandons aussi de proposer à AINC d'offrir un incitatif pour faire augmenter les recettes obtenues des membres (au moyen par exemple de fonds de contrepartie jusqu'à un concurrence d'un maximum).

Quelques organisations ont mis en place des modalités de surveillance continue de leur efficacité et d'autres ont lancé un examen formel de cette efficacité. À titre d'exemple, l'APN a mis sur pied en 2005 une commission du renouvellement, qui lui a présenté plusieurs recommandations en vue d'améliorer la représentation, la responsabilité, la reddition de comptes et la transparence. Selon nous, cela est une bonne façon de faire, même si en l'occurrence l'APN n'a pas appliqué les recommandations.

Nous recommandons donc qu'AINC incite et aide les organisations autochtones représentatives à examiner et à renouveler régulièrement leurs effectifs, leur gouvernance et leurs politiques, processus et structures de leadership, ainsi que l'efficacité avec laquelle ils sont représentés, dans les limites des ressources à leur disposition. Dans le cadre de ce processus, les organisations doivent recevoir directement les commentaires de leurs membres.

Nous recommandons aussi que les organisations affichent sur leurs sites Web les critères d'appartenance, les modalités de demande, les numéros des membres et leurs responsabilités, de même que leurs documents constitutifs (constitutions et règlements administratifs) et rapports annuels. Cela aurait pour effet d'augmenter la transparence pour le public canadien, les membres existants ou potentiels, et les critiques qui prétendent que l'organisation n'a pas d'effectif de base.

Les points de vue des Autochtones sont-ils pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux grâce à l'action des organisations financées par cette contribution?

Nos constatations et conclusions relatives au financement des CEP sont tout aussi applicables au financement de la COB. En d'autres termes, les incidences sur les politiques et programmes n'ont

été ni surveillées, ni signalées, et les représentants d'AINC estiment que les politiques et programmes ont subi une influence tandis que les bénéficiaires croient que les incidences ont été minimales. Toute incidence serait d'ailleurs encore moins à mettre au compte du financement de la COB que du financement des CEP, puisque le budget du premier est beaucoup plus réduit.

Note-t-on des différences de résultat entre les organisations financées précédemment par Patrimoine canadien et celles financées par AINC depuis cinq ans?

Comme le financement de la COB en est à sa première année complète de mise en œuvre, il est trop tôt pour mesurer les résultats. Il ne semble pas exister de méthode cohérente de collecte et de signalement des données de rendement des organisations financées précédemment par Patrimoine canadien et aujourd'hui par le BIF, et des organisations financées par AINC depuis cinq ans.

La différence la plus sensible est que l'AFAC et les organisations inuites peuvent désormais marier le financement de la COB et des CEP, et le rattacher à un plan de travail annuel. Le BIF peut faire de même, c'est-à-dire marier le financement de la COB et son programme de contribution pour les organisations de Métis et d'Indiens non inscrits. Cette souplesse accrue pourrait donner lieu à un financement plus durable, qui répond davantage aux besoins des organisations et moins à ceux des projets ponctuels.

Les organisations de femmes autochtones ont eu droit à une augmentation de leur financement, mais elles ont perdu un programme de promotion des femmes autochtones qui prévoyait des fonds pour des projets de renforcement des capacités. Nous n'avons pu établir s'ils reçoivent un financement accru des CEP. L'AFAC nous informe qu'elle compte essayer d'obtenir un mémoire au Cabinet, et une présentation connexe au Conseil du Trésor, en vue d'obtenir un financement organisationnel plutôt que de programme ou de projet.

Rentabilité et solutions de rechange

Y a-t-il d'autres façons plus rentables d'offrir ce programme? Le cas échéant, quels changements en amélioreraient l'efficacité?

Par conséquent de la discussion précédente ainsi que de celle concernant les CEP, nous recommandons de fournir aux organisations autochtones représentatives un financement à plus long terme et plus durable (financement de la COB) et moins de financement de projets (p. ex. financement des CEP). Cette tendance a été constatée au cours de la dernière année environ avec la réaffectation des budgets des CEP en faveur de la COB par la Direction du droit inhérent, Résolution des questions concernant les pensionnats indiens et les bureaux régionaux. Le BIF serait aussi bien avisé de procéder de même à l'égard de son financement de la capacité organisationnelle de base et de son programme de contribution.

Une augmentation du financement à long terme, et une réduction du financement de projet ponctuel, faciliteraient une gestion plus stratégique des relations avec ces organisations. Les représentants d'AINC pourraient se concentrer sur les aspects stratégiques à long terme avec les organisations, tandis que ces derniers pourraient appliquer une dotation et des systèmes plus

efficaces, entraînant un regain d'efficacité et d'utilité. On pourrait augmenter les rapports sur les résultats et réduire ceux sur les activités et dépenses.

Nous recommandons aussi que le Ministère encourage et aide les organisations autochtones représentatives à diversifier leurs sources de financement et à réduire ainsi leur dépendance à l'égard du gouvernement fédéral. Ces autres sources pourraient comprendre les droits d'adhésion, les gouvernements provinciaux ou territoriaux, le secteur privé ou les organisations sans but lucratif. La réduction de la dépendance sur le gouvernement fédéral augmenterait la reddition de comptes aux membres, témoignerait plus clairement du caractère représentatif des organisations, augmenterait la durabilité et élargirait la gamme des sujets dans lesquels ils peuvent s'engager. AINC pourrait par exemple, à titre d'encouragement, offrir une contrepartie égale aux droits d'adhésions recueillis.

La COB empiète-t-elle sur d'autres programmes ou services offerts par le gouvernement du Canada, les provinces ou les territoires?

Nous avons pris note du chevauchement entre la COB et les CEP. Aucun autre ministère fédéral ne verse un financement de base à ces organisations autochtones représentatives. On nous dit que l'Ontario verse un financement de base à une OAPT en Ontario, mais qu'il n'y a pas de financement en double.

III.3 Synergie entre les CEP et la COB

Y a-t-il moyen d'améliorer la synergie et l'efficacité entre les deux programmes?

Il semblerait que la Direction du droit inhérent, le Secrétariat des relations avec les Inuit et des bureaux régionaux aient trouvé moyen d'améliorer la synergie et l'efficacité des deux programmes en regroupant leur financement et en le rattachant à un seul plan de travail organisationnel. En 2007-2008 et 2008-2009, des ressources ont été affectées en vertu de l'autorisation au titre de la COB, solution qui satisfait davantage les organisations qu'un financement provenant de deux autorisations ayant chacune ses procédures et exigences. Mais cela porte à confusion quand il s'agit de surveiller et d'évaluer le rendement des deux programmes.

Une autre option serait d'éliminer l'approche à base de programme et de lui substituer une méthode organisationnelle offrant aux organisations autochtones représentatives différents types de financement (y compris celui de la COB et des CEP) relevant d'une autorisation unique. Cette méthode – recommandée dans les examens des OAPT et des organisations autochtones nationales, envisagée lors de la préparation de la présentation au CT de 2007 et proposée au ministre par l'AFAC – prend acte du rôle décisif des organisations autochtones représentatives dans l'approche de partenariat d'AINC, et correspond en grande partie aux façons de faire actuelles. On pourrait ensuite faire le lien entre la surveillance et l'évaluation, d'une part, et d'autre part le rendement organisationnel et l'efficacité.

On nous informe que l'un des obstacles à la mise en application de cette méthode est le grand nombre de bénéficiaires de financement des CEP. Nous admettons qu'une autorisation de financement de consultations et de l'élaboration de politiques sur des sujets précis, limités dans le

temps et ayant un auditoire nombreux, demeurerait nécessaire. Nos répondants n'ont pu mentionner d'autres obstacles à la mise en application de la méthode proposée.

Nous recommandons de combiner le financement de la COB et des CEP sous une seule autorisation, comportant plusieurs volets. Les organisations autochtones auraient droit uniquement au volet de la COB, mais une gamme étendue d'organisations seraient admissibles à un financement des consultations et de l'élaboration des politiques. Nous développons cette recommandation dans la partie suivante.

Partie IV - Recommandations principales

Dans la partie précédente, nous avons tiré des conclusions et formulé des recommandations sur ce qui suit :

- les modalités des autorisations des deux programmes;
- leur mode de gestion et de surveillance;
- le montant et l'affectation du financement, et la diversification des sources de financement;
- la clarification des modes d'appartenance et de représentation, et de l'efficacité, des organisations autochtones représentatives,
- l'accroissement de la transparence et l'amélioration de la reddition de comptes;
- l'amélioration des synergies.

Dans cette partie, nous résumons ces conclusions et recommandations sous trois recommandations essentielles et générales :

1. Regrouper les autorisations de financement pour les consultations et l'élaboration des politiques
2. Améliorer la coordination stratégique et la gestion du financement
3. Examiner et clarifier les affectations

IV.1 Regrouper les autorisations de financement pour les consultations et l'élaboration des politiques

Nous recommandons d'adopter une approche organisationnelle, plutôt qu'une approche axée sur les programmes, en ce qui concerne le financement des consultations et de l'élaboration des politiques en partenariat avec les organisations autochtones.

Pour cette recommandation, le financement de la COB et des CEP serait regroupé sous une autorisation unique à plusieurs volets. On pourrait inclure sous la même autorisation un autre financement des consultations et de l'élaboration des politiques, comme les fonds versés par le BIF pour les processus bilatéraux et tripartites, ou le financement de la négociation des revendications et de l'autonomie gouvernementale.

L'autorisation aurait des objectifs et résultats semblables à ceux des programmes des CEP et de la COB. Les résultats, dans l'immédiat, pourraient être la communication à AINC des opinions et points de vue des Autochtones, une meilleure compréhension par AINC des problèmes et préoccupations des intervenants autochtones, et le développement et maintien de la capacité d'élaboration de politiques et de consultation des principales organisations autochtones. À moyen terme, on pourrait obtenir des politiques plus judicieuses, des relations améliorées et des organisations stables, bien informés et efficaces. À long terme, les résultats pourraient être une bonne gouvernance, des institutions efficaces et des relations de collaboration avec les Autochtones.

L'autorisation pourrait se composer de trois volets :

1. Un financement de la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives, portant sur la gouvernance de base et la gestion essentielle (exécutive, politique et financière), les assemblées générales annuelles des membres, les communications avec les membres, les principaux groupes de travail dans les secteurs ou sur des questions auxquelles AINC accorde la priorité, et des examens périodiques de l'efficacité organisationnelle.
2. Un financement des consultations et de l'élaboration des politiques par les organisations autochtones sur des questions précises qui nécessitent une recherche politique et des consultations allant au-delà du fonctionnement ordinaire de l'organisation.
3. Un financement de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives, et peut-être des autres organisations autochtones, en attendant une analyse plus complète des fonds affectés au renforcement des capacités et aux autorisations connexes. Ce financement pourrait être lié aux résultats des examens de l'efficacité organisationnelle, ou encore à la diversification des sources de financement et à l'augmentation du soutien financier des membres (et de la reddition de comptes à ces membres).

On augmenterait la proportion du financement de la capacité organisationnelle de base (c'est-à-dire le financement durable et à long terme rattaché à des priorités et objectifs convenus par tous, y compris des relations continues avec AINC et avec les mandants) par rapport au financement de projet (c'est-à-dire le financement ponctuel, limité dans le temps, rattaché à une seule activité ou initiative).

Il pourrait se révéler possible, à un stade ultérieur, de regrouper le financement provenant d'autres ministères fédéraux destiné à ces organisations. Mais AINC devrait, avant d'essayer de faire participer d'autres ministères, consolider son financement et ses relations.

Dans le cadre de cette recommandation, les organisations autochtones représentatives prépareraient un plan de travail et un rapport portant sur l'ensemble du financement, lequel serait pluriannuel et plus durable. Il y aurait une évaluation de l'admissibilité au moyen d'un outil normalisé. Des examens organisationnels périodiques évalueraient et amélioreraient l'efficacité de la représentation, et mesureraient les changements dans le risque posé par les modalités financières.

Les autres organisations autochtones auraient droit uniquement au financement pour les consultations et l'élaboration des politiques, et peut-être pour le renforcement des capacités. Une orientation plus stratégique sur un petit nombre d'organisations, et un financement plus durable des consultations et de l'élaboration des politiques, devraient permettre de réduire le nombre de ces organisations. Ce même résultat serait réalisable grâce à une orientation plus stratégique sur un nombre réduit de consultations sur des sujets précis avec un ensemble d'intermédiaires plus ciblés.

La surveillance et l'évaluation du rendement seraient liées à l'autorisation globale. On recueillerait sans cesse des données sur les activités et les résultats, conformément à un modèle commun susceptible d'être rattaché aussi bien aux organisations qu'aux consultations et aux politiques. Les directeurs de programme ou les représentants régionaux recueilleraient des

données sur les résultats immédiats et en feraient rapport tous les ans. Une division à l'administration centrale d'AINC surveillerait ces rapports et en présenterait les résultats regroupés pour le programme tout entier. L'information sur les résultats à moyen terme serait recueillie tous les deux ou trois ans à partir de sondages des bénéficiaires et des mandants, et d'examen organisationnels. Une évaluation sommative serait réalisée après cinq années.

Un modèle pour cette recommandation est fourni par la politique de financement des organismes d'action communautaire que le Québec a adoptée en 2001. Ces organismes d'action communautaire, fondés sur leurs membres, sont destinés à défendre les intérêts essentiellement des personnes et collectivités à faible revenu, ainsi que des organismes de prestation des services. La politique a regroupé des sources de fonds disparates, provenant de différents ministères du gouvernement provincial, en une seule modalité répartie en trois volets :

- Un financement de base pluriannuel;
- Un financement de prestation de services pluriannuels au moyen d'un contrat conclu par le gouvernement provincial;
- Le financement de projets spéciaux (ponctuels ou à court terme).

Un élément clé de cette politique était l'augmentation de la proportion de financement de base à 65 % du financement provincial total, pour prendre acte des liens qui unissent le gouvernement provincial et les « organisations membres », et des liens durables entre les organisations et leurs mandants ou collectivités. On y fait aussi la promotion de la perception d'une cotisation, même symbolique, afin de définir clairement les membres et de favoriser « la vitalité de la vie associative et démocratique ».⁴⁹

Le gouvernement fédéral offre d'autres modèles de volets de financement multiples destinés à des groupes de bénéficiaires semblables, mais pas nécessairement identiques, qui ont été regroupés sous une autorisation unique. Vers la fin des années 1990, RHDSC a ainsi intégré ses programmes pour les Autochtones – marché du travail, jeunes, soin des enfants (offerts uniquement aux collectivités des Premières nations et des Inuits) et renforcement des capacités – dans un programme-cadre à plusieurs branches. On obtient ainsi un rapport unique, une vérification unique et une évaluation unique pour le programme tout entier.

Cette méthode irait dans le sens de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, notamment l'harmonisation des programmes de paiement de transfert, de même que des processus et procédures administratifs de versement des paiements de transfert.⁵⁰

IV.2 Améliorer la coordination stratégique et la gestion des consultations et de l'élaboration des politiques

La recommandation qui précède suppose une coordination et une gestion plus stratégiques du financement et des relations avec les organisations autochtones représentatives. Nous recommandons aussi, de façon générale, une coordination et une gestion plus stratégiques des

⁴⁹ Gouvernement du Québec, *L'Action communautaire*, p. 27

⁵⁰ Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

consultations et de l'élaboration des politiques, quelle que soit l'autorisation de programme utilisée pour le financement.

Il faudrait aussi négocier avec les partenaires autochtones le programme à plus long terme et en convenir avec eux, réduire le nombre de questions à grande priorité mises sur le tapis en même temps, et réduire aussi l'éventail de bénéficiaires. Pour les grandes consultations sur des sujets précis, limitées dans le temps, il faudrait convenir des objectifs, des groupes cibles, des processus et des résultats des consultations, ainsi que surveiller ces consultations et en faire rapport par rapport à ces objectifs et cibles. Il faudrait noter les leçons apprises, pratiques exemplaires, outils, systèmes et mécanismes, et les partager au sein d'AINC et avec les partenaires autochtones.

IV.3 Examiner et clarifier les affectations

Il convient d'examiner et de clarifier la justification pour l'affectation d'un financement de capacité organisationnelle de base de la totalité des groupes de bénéficiaires ou au sein de chaque groupe de bénéficiaires. L'examen doit aborder les points suivants :

- Faut-il fixer un minimum, pour toutes les organisations, qui leur permettrait de fonctionner de façon durable?
- Faut-il assurer une uniformité parmi les différents groupes autochtones? Dans l'affirmative, quels sont les facteurs à prendre en compte dans l'affectation des fonds aux groupes?
- Quelle serait une répartition raisonnable entre les organisations nationales et régionales, à la lumière des grandes questions politiques, du niveau où ils ont le plus de chance d'être réglés avec efficacité, des points forts des différents niveaux de l'organisation et de l'importance du financement des organisations régionales attendu des gouvernements provinciaux et territoriaux?
- Les organisations de femmes autochtones doivent-elles recevoir davantage de financement et faut-il aussi appuyer leurs filiales régionales?

Cet examen pourrait mener à une politique mise à jour et élargie pour le financement des organisations autochtones représentatives dans leur ensemble, ou à des politiques pour chaque groupe autochtone. En cas de changement de politique, le meilleur moment de la présenter est lorsqu'il est possible d'y injecter des fonds : à défaut, ce n'est qu'un « jeu à somme nulle » qui n'obtiendrait pas le soutien des organisations autochtones représentatives.

Évaluation sommative du financement des consultations et de l'élaboration des politiques, et de la capacité organisationnelle de base : Plan d'action de la direction

Ce document résume les recommandations, la réponse de la direction à ces recommandations, ainsi que la mesure particulière qui sera prise pour mettre en œuvre la réponse des gestionnaires.

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
1	<p>Nous recommandons de clarifier et d'étendre la liste des bénéficiaires admissibles pour inclure tous les groupes autochtones. (page 33)</p> <p>Nous recommandons de consacrer les fonds applicables aux consultations et à l'élaboration des politiques à un nombre réduit de bénéficiaires. (page 34)</p>	<p>Pas d'accord. Selon les conditions visant les consultations et l'élaboration des politiques, les organismes inuits, innus et des Premières nations sont des bénéficiaires admissibles. Les ressources attribuées en vertu du crédit 10 du Ministère (pour les bénéficiaires inuits et des Premières nations) sont utilisées à l'appui des projets de consultation et d'élaboration des politiques. Les autorisations votées sont celles pour lesquelles le gouvernement doit solliciter annuellement l'approbation du Parlement au moyen d'une loi portant affectation de crédit. Le fait de répartir les fonds du crédit 10 à tous les groupes autochtones au-delà de ceux qui sont expressément désignés dans la loi de crédits ferait obstacle aux desseins du Parlement.</p> <p>La liste d'admissibilité pour cette autorisation a été établie avant que le Bureau de l'interlocuteur fédéral se joigne au Ministère. La liste n'inclut pas les Indiens non inscrits et les Métis. Toutefois, le Bureau de l'interlocuteur fédéral dispose d'une autorisation visant l'atteinte des mêmes résultats (<i>Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral</i>).</p> <p>Le pouvoir de signer et de modifier les ententes est délégué aux directeurs de programmes et aux directeurs régionaux. Les directeurs de programmes et les directeurs régionaux financent les projets de consultations et d'élaboration des politiques en</p>	<p>Le renouvellement de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques précisera les objectifs et les résultats escomptés pour cette autorisation.</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010 ou date du renouvellement de l'autorisation.</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		<p>fonction des besoins en matière de politiques et de programmes. Compte tenu des mandats du Ministère, plusieurs activités de mobilisation sur les politiques tenues avec divers partenaires et intervenants peuvent être en cours à tout moment. La restriction de ces activités pourrait avoir des répercussions négatives involontaires sur la mise en place et l'élaboration des politiques et des programmes.</p> <p>L'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques prend fin le 31 mars 2010. La présente évaluation a pour but d'appuyer le renouvellement de l'autorisation.</p>		
2	<p>Nous recommandons un financement plus durable et moins ponctuel pour les consultations et l'élaboration des politiques, ainsi qu'une réduction du nombre de consultations propres à un sujet à tout moment. (page 34)</p>	<p>Pas d'accord. Compte tenu du peu de ressources disponibles, le Ministère finance les activités de mobilisation au besoin. Aux prises avec des besoins en ressources concurrents, le Ministère n'est pas en mesure, en matière de politique et de programme, de financer la mise sur pied d'un volet permanent de mobilisation.</p> <p>L'autorisation actuelle concernant les consultations et l'élaboration des politiques permet des activités de mobilisation et d'élaboration des politiques sur un projet ponctuel et limité dans le temps. Les activités de projets qui sont financées doivent être conformes aux priorités ministérielles et aux résultats déterminés pour l'autorisation.</p> <p>Compte tenu des mandats du Ministère, plusieurs activités de mobilisation sur les politiques avec divers partenaires et intervenants peuvent être en cours à tout moment. La restriction de ces activités pourrait avoir des répercussions négatives involontaires sur la mise en place et l'élaboration des politiques et des</p>	<p>Le renouvellement de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques assurera un financement conforme aux objectifs définis et aux résultats escomptés (p. ex., pourrait inclure un financement pluriannuel pour les projets de mobilisation à grande échelle).</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010 ou date du renouvellement de l'autorisation.</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		programmes. Le processus de planification et de rapports intégrés du Ministère offre plus de prévisibilité en permettant le suivi de toutes les activités de mobilisation et d'élaboration des politiques appuyées par le Ministère.		
3	<p>Nous recommandons que pour les consultations portant sur des sujets particuliers, on précise des objectifs sur les personnes que l'on veut atteindre; qu'on détermine les intermédiaires les plus appropriés; et qu'on veille à ce qu'un rapport soit fourni sur les personnes qui ont été effectivement consultées (et qu'une analyse comparative entre les sexes et des données ventilées selon le genre fassent partie de ces considérations). (page 35)</p> <p>Nous recommandons des évaluations plus fréquentes du lien entre AINC et les organisations autochtones représentatives autochtones et autres principaux bénéficiaires du financement lié aux consultations et à l'élaboration de politiques; et de la relation entre les bénéficiaires et leurs mandats. (page 35)</p> <p>Nous recommandons une évaluation plus rigoureuse des consultations à grande échelle sous l'angle de leur but, du processus, des personnes en cause, du contexte et des résultats; nous recommandons aussi de noter les pratiques exemplaires et les leçons apprises, et de les diffuser au sein d'AINC et à l'extérieur. (page</p>	<p>Nous reconnaissons que les projets devaient avoir des objectifs clairs et des structures de gestion du rendement appropriées.</p> <p>Les « contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques » ont pour but de soutenir les Indiens, les Inuits et les Innus de manière à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) obtienne leur avis sur l'élaboration de toutes les politiques et de tous les programmes (conformément à <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes</i> et à <i>Rassembler nos forces</i>). Ces contributions ont pour objectif de permettre aux bénéficiaires de donner leur avis sur des initiatives d'élaboration des politiques et de programmes précises d'AINC.</p> <p>Un certain nombre de facteurs et de circonstances ont une incidence sur la relation entre AINC et les bénéficiaires du financement applicable aux consultations et à l'élaboration des politiques. Une forte mobilisation au profit des bénéficiaires continuera à être importante, même si les parties n'ont pas de vues communes.</p> <p>Le pouvoir de signer et de modifier les ententes est délégué aux directeurs de programmes et aux directeurs régionaux. Les ententes de projet doivent inclure des activités clairement définies et les résultats</p>	<p>Pour appuyer la mise en œuvre continue de l'autorisation, le renouvellement de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques déterminera une stratégie de mesure du rendement. Celle-ci inclura un plan de surveillance du rendement.</p> <p>Les questions liées à l'évaluation de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques seront déterminées dans la stratégie de mesure du rendement et elles</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010 ou date du renouvellement de l'autorisation.</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
	<p>36)</p> <p>Nous recommandons d'améliorer la surveillance du rendement lié aux consultations et à l'élaboration de politiques, afin de se faire une idée plus juste des consultations auxquelles participe le Ministère, des approches adoptées, des groupes en cause, des incidences sur les politiques et des pratiques exemplaires et des leçons apprises. (page 37)</p> <p>[Nous recommandons...] que pour les consultations portant sur un sujet précis, on fasse une analyse comparative entre les sexes avant de déterminer les objectifs concernant le public cible et la façon de l'atteindre; et que les rapports sur le public effectivement consulté comprennent des données ventilées selon le genre. (page ix)</p>	<p>escomptés. Les paiements pour les projets se font une fois les activités réalisées et les livrables obtenus.</p> <p>Les gestionnaires de projet de consultations et d'élaboration des politiques peuvent partager les pratiques exemplaires, les leçons apprises et les résultats des projets financés.</p> <p>La supervision et la surveillance du rendement de l'autorisation liée aux consultations et à l'élaboration des politiques peuvent être améliorées. La stratégie de mesure du rendement devrait prévoir la collecte permanente de données pertinentes (p. ex., des données sur les participants à la consultation, notamment le sexe des personnes) afin d'appuyer une gestion axée sur les résultats.</p>	<p>seront conformes aux objectifs définis et aux résultats escomptés.</p> <p>La stratégie de surveillance du rendement prévoira la collecte de données pour appuyer l'évaluation des relations d'AINC avec les bénéficiaires du financement des consultations et de l'élaboration des politiques.</p>	
4	<p>Nous recommandons d'améliorer la surveillance du rendement de la capacité organisationnelle de base (COB), de manière qu'AINC recueille, analyse et rapporte les données pertinentes sur le rendement de toutes les organisations autochtones représentatives. (page 39)</p>	<p>Nous reconnaissons qu'il faut recueillir des données pertinentes sur le rendement, les analyser et en faire rapport. Avant la mise en œuvre du programme en 2008-2009 et à la suite du transfert de Patrimoine canadien, une stratégie de mesure du rendement de la capacité organisationnelle de base a été définie et mise en application. La stratégie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ est conforme aux recommandations du groupe d'experts; ▪ a été élaborée en consultation avec le Secrétariat des relations avec les Inuit, le Bureau de l'interlocuteur fédéral, le Secteur des opérations régionales, tous les bureaux régionaux d'AINC et les organisations autochtones représentatives; 	<p>La stratégie de mesure de rendement de la COB sera examinée sur une base périodique afin d'assurer son efficacité et son efficacité.</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p>Secrétariat des relations avec les Inuit</p> <p>Bureau de l'interlocuteur fédéral</p> <p><u>Date d'achèvement</u></p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		<ul style="list-style-type: none"> comprend un modèle logique, des indicateurs de rendement et une stratégie de collecte de données. <p>Les outils de collecte de données sont inclus dans le cadre des accords de financement et également du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI). Les bénéficiaires doivent fournir chaque année des données sur les indicateurs de rendement. La stratégie de mesure de rendement a été mise en application durant la première année de la mise en œuvre de la COB (2008-2009), conformément aux pratiques de gestion axées sur les résultats. Ces travaux ont été terminés et mis en œuvre le 1^{er} avril 2008, avant l'établissement des accords de contribution liés à la COB (2008-2009).</p>		<p><u>prévue</u> : En cours durant la mise en œuvre de la COB</p>
5	<p>Nous recommandons que les organisations autochtones représentatives soient appuyées et encouragées par AINC afin d'effectuer sur une base régulière des examens de l'efficacité organisationnelle. Nous recommandons également que les renseignements sur l'effectif et la gouvernance soient diffusés publiquement sur les sites Web des organisations afin d'accroître leur transparence auprès de leurs membres et de la population canadienne. (page vi)</p> <p>Nous recommandons donc que les organisations autochtones représentatives soient appuyées et encouragées par AINC afin d'effectuer des examens et de renouveler sur une base régulière leurs politiques, processus et structures en</p>	<p>Nous ne croyons pas que le Ministère devrait présider à la mise en œuvre des examens des organisations autochtones représentatives. La relation fondamentale d'obligation redditionnelle existe entre les membres (les électeurs) et les dirigeants de l'organisation (les élus). AINC soutient cette relation, mais n'est pas le joueur dominant. Nous reconnaissons que les examens de l'efficacité peuvent contribuer à améliorer la compréhension des résultats.</p> <p>Les bénéficiaires ont leurs propres mécanismes de gouvernance interne et de reddition de comptes s'appliquant aux relations entre les représentants élus et les membres. Le Ministère ne gère pas ces relations de responsabilisation.</p> <p>Le financement ministériel est balisé par les accords de financement. Ces accords de financement sont</p>	<p>Pour assurer la représentativité organisationnelle, les demandeurs d'un financement au titre de la COB continueront de devoir fournir de l'information sur leurs membres et sur la façon dont ceux-ci seront informés des activités organisationnelles.</p> <p>Les données sur le rendement seront analysées</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p>Secrétariat des relations avec les Inuit</p> <p>Bureau de l'interlocuteur fédéral</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : En cours durant la mise en œuvre de la COB</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
	<p>matière d'appartenance, de gouvernance et de leadership ainsi que l'efficacité de leur représentation selon les ressources dont elles disposent. (page 41)</p> <p>Nous recommandons également que les critères d'appartenance, les procédures d'application ainsi que les numéros et les responsabilités des membres soient accessibles au public dans les sites Web des organisations, en plus de leurs documents constitutifs (constitutions et règlements administratifs) et de leurs rapports annuels. (page 41)</p>	<p>axés sur le transfert de fonds aux bénéficiaires pour l'atteinte d'objectifs particuliers. Ils n'incluent aucun mécanisme organisationnel de responsabilisation.</p> <p>AINC fait la promotion de la transparence, de la responsabilisation et des pratiques de gestion efficaces.</p> <p>Afin d'assurer la transparence de l'organisme, les demandeurs d'un financement au titre de la COB doivent fournir :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ une liste des membres, des collectivités membres ou des organisations membres; ▪ un énoncé, acceptable pour le Ministère (c.-à-d. des copies des résolutions d'une réunion annuelle ou spéciale des membres, des copies des résolutions des membres d'un conseil de bande, une copie d'un rapport annuel général), selon lequel l'organisation est mandatée par ses membres individuels, ses collectivités membres et ses organisations membres pour prendre les mesures prévues afin d'utiliser les fonds; ▪ une description du moyen que prendront les organisations pour communiquer à leurs membres individuels, collectivités membres et organisations membres l'utilisation des fonds reçus, les mesures prises et les résultats obtenus. 	<p>afin d'assurer leur pertinence à l'appui des pratiques de gestion axées sur les résultats.</p>	
6	<p>Nous recommandons d'encourager les organisations autochtones représentatives à percevoir des fonds auprès de leurs membres. Nous recommandons aussi de proposer à AINC d'offrir un incitatif pour augmenter les fonds obtenus auprès des membres (au moyen par exemple de fonds de contrepartie jusqu'à concurrence d'un</p>	<p>D'accord. Pour assurer la stabilité et la viabilité, AINC encourage les organismes financés à générer des revenus dans le respect de leur mandat, de leurs objectifs, de leurs résultats escomptés et de leurs principes directeurs.</p> <p>AINC reconnaît que les problèmes liés aux revenus autonomes sont complexes et sensibles d'un point de</p>	<p>Les fonctionnaires des centres de responsabilités d'AINC ayant le pouvoir de fournir un financement au titre de la COB continueront de</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p>Secrétariat des relations avec les Inuit</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
	<p>maximum). (page 41)</p> <p>Nous recommandons aussi qu'AINC encourage et aide les organisations autochtones représentatives à diversifier leurs sources de financement et à réduire ainsi leur dépendance à l'égard du gouvernement fédéral. (page 42)</p>	<p>vue politique. AINC donne cependant l'occasion de réduire la dépendance à l'égard du financement public. En octobre 2007, des représentants d'AINC provenant des centres de responsabilité ayant le pouvoir d'attribuer un financement au titre de la COB ont tenu des discussions préliminaires sur des options concernant les revenus autonomes.</p> <p>Le financement de la capacité organisationnelle de base n'empêche d'aucune manière les organisations autochtones représentatives de générer des recettes grâce à leurs membres.</p> <p>Le financement ministériel n'empêche aucunement les organisations autochtones représentatives de diversifier leurs sources de financement.</p>	<p>tenir des discussions préliminaires sur la possibilité d'intégrer des options en matière de revenus autonomes auprès d'organisations autochtones représentatives.</p>	<p>Bureau de l'interlocuteur fédéral</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010</p>
7	<p>Nous recommandons une augmentation des financements à long terme et durables pour la capacité d'élaboration des politiques et une diminution de l'octroi de financements de projets aux organisations autochtones représentatives. (page 42)</p>	<p>Pas d'accord. Compte tenu du peu de ressources disponibles, le Ministère finance les activités de mobilisation au besoin. Aux prises avec des besoins en ressources concurrents, le Ministère n'est actuellement pas en mesure de financer la mise sur pied d'une capacité de mobilisation permanente à l'appui des politiques et des programmes, au-delà de ce que prévoit déjà la capacité organisationnelle de base.</p> <p>Afin de permettre le développement à long terme de la planification et de la capacité, les bénéficiaires d'un financement pour la capacité organisationnelle de base sont admissibles à un financement pluriannuel.</p> <p>Les directeurs généraux régionaux, le directeur des Relations intergouvernementales, le directeur administratif du Secrétariat des relations avec les Inuit ainsi que le sous-ministre adjoint du Bureau de l'interlocuteur fédéral ont un pouvoir délégué et</p>	<p>AINC continuera de fournir des occasions de financement pluriannuel aux organisations autochtones représentatives en règle.</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p>Secrétariat des relations avec les Inuit</p> <p>Bureau de l'interlocuteur fédéral</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : En cours</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		<p>peuvent décider de fournir et d'approuver des accords de financement pluriannuels aux organisations autochtones représentatives qui sont en règle.</p> <p>En plus du financement lié aux consultations et à l'élaboration des politiques et à la capacité organisationnelle de base, le Ministère peut également financer des projets qui appuient la mise en œuvre des activités de programmes. Dans nombre de cas, les organisations autochtones représentatives sont admissibles et peuvent présenter une demande de financement. Le financement de projets, assujéti à la disponibilité des ressources, est fourni aux bénéficiaires admissibles afin de soutenir l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère.</p>		
8	<p>Nous recommandons qu'une autorisation associant le financement de la capacité organisationnelle de base et des consultations et de l'élaboration des politiques, dotée de plusieurs volets, veille à satisfaire aux besoins des différents types de bénéficiaires. (page 43)</p> <p>Nous recommandons qu'une approche organisationnelle, plutôt qu'une approche axée sur un programme, soit privilégiée pour financer les consultations et l'élaboration des politiques, en partenariat avec les organisations autochtones. (page 44)</p>	<p>Pas d'accord. Des différences importantes distinguent ces autorisations. Le fait de combiner deux ensembles distincts d'activités avec des résultats distincts sous une même autorisation accentuerait la confusion opérationnelle au détriment de la simplicité.</p> <p>Le but visé par les deux autorisations et leur financement varie considérablement. Par l'entremise du financement de projets particuliers, les consultations et l'élaboration des politiques soutiennent l'élaboration de programmes et de politiques s'inscrivant dans divers résultats stratégiques du Ministère. Les projets financés ont pour objet de faciliter la mobilisation des collectivités inuites et des Premières nations à l'égard des principales activités d'élaboration de programmes et de politiques. Par contre, le programme de la COB fournit le financement requis pour appuyer la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives. Cette capacité organisationnelle de base permet aux organismes</p>	<p>L'autorisation liée aux consultations et à l'élaboration des politiques prend fin le 31 mars 2010. Son renouvellement permettra d'examiner toutes les options susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience de sa mise en œuvre.</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010 ou date du renouvellement de l'autorisation.</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		<p>bénéficiaires de disposer d'un mécanisme efficace pour défendre les intérêts de leurs membres.</p> <p>Au-delà des différences qui caractérisent la nature du financement de chaque programme et les buts visés, on peut constater que les bénéficiaires admissibles sont eux-mêmes très différents. Les consultations et l'élaboration des politiques ne sont accessibles qu'à une gamme étendue de bénéficiaires inuits et des Premières nations. La capacité organisationnelle de base est accessible à toutes les organisations autochtones représentatives, définies de façon à englober un groupe précis de bénéficiaires. En fait, ce ne sont pas tous les bénéficiaires de la COB qui sont admissibles au financement des consultations et de l'élaboration des politiques.</p>		
9	<p>Nous recommandons également une meilleure coordination stratégique et une meilleure gestion des consultations et de l'élaboration des politiques en général, quelles que soient les autorisations de programme qui servent au financement. (page 46)</p>	<p>D'accord. AINC peut améliorer la coordination et la surveillance de l'autorisation liée aux consultations et à l'élaboration des politiques.</p> <p>AINC peut aussi améliorer la coordination des consultations et de l'élaboration des politiques en général. Actuellement, le Ministère prend des mesures pour améliorer la coordination des activités relatives aux consultations et à l'élaboration des politiques (mise en œuvre du programme lié à la COB, élaboration d'un programme de recherche stratégique, établissement de processus intraministériels relatifs à l'élaboration des politiques et des communications, notamment l'Express d'AINC, établissement de processus interministériels relatifs à la collaboration).</p> <p>Le processus de planification et de rapports intégrés du Ministère permet de suivre toutes les activités relatives à l'élaboration des politiques et des</p>	<p>Pour appuyer la mise en œuvre continue de l'autorisation, le renouvellement de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques déterminera une stratégie de mesure du rendement. Celle-ci inclura un plan de surveillance du rendement.</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010 ou date du renouvellement de l'autorisation.</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		consultations qu'il soutient.		
10	<p><u>Tiré du sommaire</u> : Examiner et clarifier les affectations allouées aux différents groupes autochtones ou au sein de chaque groupe bénéficiaire. (page viii)</p> <p><u>Tiré du rapport principal</u> : La justification d'un financement de la capacité organisationnelle de base alloué aux différents groupes autochtones ou au sein de chaque groupe bénéficiaire doit être revue et précisée. (page 46)</p> <p>[Nous recommandons...] que l'attribution de ressources aux organisations de femmes autochtones soit revue en fonction des niveaux de financement et du soutien accordé à leurs organisations affiliées régionales. (page ix)</p>	<p>Pas d'accord. Les allocations actuelles sont fondées sur les autorisations votées et elles continueront à dépendre de l'approbation du Parlement.</p> <p>Dernièrement, le financement alloué à la capacité organisationnelle de base a été mis en place. En 2007-2008, le financement de base des Premières nations, des Inuits, des Métis et des Indiens non inscrits a été confirmé et intégré au Programme de contributions pour appuyer la capacité organisationnelle de base. Le financement alloué aux Premières nations, aux Inuits, aux Métis et aux Indiens non inscrits a été maintenu et les allocations destinées aux bénéficiaires viennent d'être approuvées par le ministre. Les allocations peuvent changer en fonction de la disponibilité des ressources approuvées et des priorités.</p> <p>Afin de soutenir les décisions relatives au financement de base des organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits, le Bureau de l'interlocuteur fédéral a élaboré et implanté des critères objectifs en matière de financement. Le ministre a examiné et approuvé ces critères.</p> <p>Certaines des politiques et pratiques actuelles en matière de financement sont maintenues (la répartition du financement parmi les organisations provinciales et territoriales (OPT) des Premières nations doit se conformer à l'actuelle politique sur le financement des OPT; le financement accordé aux Inuits, aux Métis et aux Indiens non inscrits est réparti en fonction du processus relatif aux demandes).</p>	<p>Les niveaux de financement seront surveillés de façon continue.</p> <p>La Politique sur le financement sera revue et élargie afin d'englober le financement alloué aux organisations autochtones nationales et aux organisations représentatives régionales des Inuits, des Métis et des Indiens non inscrits (pas uniquement les organisations représentatives régionales des Premières nations). La Politique sur le financement sera clarifiée et devra refléter les dernières décisions politiques et les</p>	<p>Politiques et orientation stratégique</p> <p><u>Date d'achèvement prévue</u> : 31 mars 2010</p>

	Recommandation issue de l'évaluation	Réponse de la direction	Mesure prise par la direction	BPR
		<p>Les allocations du crédit ministériel sont utilisées pour aider les bénéficiaires de la capacité organisationnelle de base, ce qui détermine le financement attribuable à chaque groupe autochtone. Les autorisations votées sont celles pour lesquelles le gouvernement doit solliciter annuellement l'approbation du Parlement au moyen d'une loi portant affectation de crédit. Le fait de répartir les fonds du crédit 10 à tous les groupes autochtones au-delà de ceux qui sont expressément désignés dans la loi de crédits ferait obstacle aux desseins du Parlement.</p> <p>Nous reconnaissons que les conditions devraient être examinées à la lumière du niveau de financement requis pour appuyer les organisations de femmes autochtones.</p> <p>Les organisations de femmes autochtones ne sont pas précisément mentionnées, mais elles ne sont pas pour autant exclues du financement lié aux consultations et à l'élaboration des politiques et, par conséquent, elles sont admissibles aux termes des définitions actuelles.</p> <p>Les conditions du programme d'appui à la COB excluent les organisations de femmes autochtones régionales. Lors de la mise sur pied du programme visant la COB, le Ministère n'a pas soumis le programme provenant de Patrimoine canadien à une analyse comparative entre les sexes. La modification des conditions afin d'inclure les organisations de femmes autochtones exigera l'approbation du Cabinet.</p>	<p>processus de financement actuels.</p> <p>Les possibilités d'inclure les organisations de femmes autochtones régionales comme bénéficiaires admissibles en vertu du programme sur la COB seront examinées et évaluées.</p>	

Je souscris à ce plan d'action

Fred Caron
Sous-ministre adjoint
Bureau de l'interlocuteur fédéral

Sous-ministre adjoint principal intérimaire
Politiques et orientation stratégique

et

Je souscris à ce plan d'action.

Christopher Duschenes
Directeur exécutif
Secrétariat des relations avec les Inuit

Annexe 1 - Énoncé des travaux

1. Introduction

L'engagement a été pris, dans la décision du CT 833715 du 13 juin 2007, de lancer une évaluation sommative en 2009. L'évaluation portera sur les *Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives* et les *Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques (CEP)*, qui viennent à échéance en 2010. À des fins d'efficacité, les deux programmes seront évalués ensemble, car les deux contributions ont en commun un grand nombre de bénéficiaires.

2. Programmes

On trouvera des descriptions des programmes sous la rubrique « mandat ».

3. Évaluation

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation a besoin, pour réaliser cette évaluation, de faire appel à un expert-conseil chargé de déterminer (de concert avec le chef de l'Évaluation) la portée des travaux qui permettront de préparer, en temps opportun, un rapport à concentration stratégique, neutre et fondé sur les indicateurs. Ce rapport se pencherait sur la pertinence et la justification, la réussite et les incidences, et la rentabilité des deux contributions. Il aurait aussi pour mission d'évaluer la mise en œuvre de la COB, qui n'est établie à AINC que depuis peu.

L'évaluation devra aussi permettre :

- de cerner les problèmes possibles liés aux deux contributions (s'il y a lieu);
- de détecter les lacunes éventuelles dans les processus de collecte de données et d'information sur le rendement;
- d'indiquer les leçons apprises et les pratiques exemplaires;
- de déterminer si les conclusions et recommandations peuvent être utilisées si l'on cherche à renouveler ces programmes.

L'évaluation cherchera à déterminer si ces programmes autorisent des consultations efficaces avec les Autochtones en vue d'élaborer des politiques, et si le financement obtient des résultats mesurables, qui optimisent les ressources.

Problèmes et questions à évaluer

Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives

Justification et pertinence

1. Les objectifs de la COB correspondent-ils encore aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère?
2. La COB a-t-elle été mise en application conformément aux attentes?

3. Demeure-t-il nécessaire d'apporter un soutien aux organisations autochtones représentatives? Quels changements, s'il y a lieu, amélioreraient la pertinence de la COB?

Réussite et incidences

1. Dans quelle mesure réalise-t-on la capacité d'administration et d'élaboration de politiques?
2. Les organisations représentatives sont-elles stables et avisées et représentent-elles efficacement leurs membres?
3. Les points de vue des Autochtones sont-ils pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux grâce à l'action des organisations financées par cette contribution?

Rentabilité et solutions de rechange

1. Existe-t-il d'autres façons plus rentables d'offrir ce programme? Le cas échéant, quels changements en amélioreraient l'efficacité?
2. La COB empiète-t-elle sur d'autres programmes ou services offerts par le gouvernement du Canada, les provinces ou les territoires?

Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques (CEP)

Justification et pertinence

1. Les objectifs des contributions au titre des CEP demeurent-ils conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère?
2. À la lumière de l'évolution démographique, les objectifs des CEP apportent-ils encore un soutien suffisant aux Indiens, Inuits et Innus?

Réussite et incidences

1. Dans quelle mesure la possibilité est-elle offerte aux Indiens, Inuits et Innus de participer à l'élaboration de politiques et à la recherche, en conséquence des CEP?
2. Des opinions variées et une meilleure compréhension des enjeux et préoccupations de la part de toutes les parties, obtenues grâce au financement des CEP entre AINC et les intervenants, améliorent-elles les relations?
3. Les opinions des Premières nations, des Inuits, des Innus et du Nord sont-elles prises en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux?

Rentabilité et solutions de rechange

1. Existe-t-il d'autres façons plus rentables d'offrir ce programme? Le cas échéant, quels changements en amélioreraient l'efficacité?
2. Les CEP empiètent-elles sur d'autres programmes ou services offerts par le gouvernement du Canada, les provinces ou les territoires?

Méthode d'évaluation et stratégie de collecte de données

On doit préparer une méthode d'évaluation détaillée, sous la direction d'Évaluation et en partenariat avec le Groupe de travail d'AINC. L'évaluation aura trois étapes : étape préliminaire,

étape de collecte de données et étape d'analyse et de rapport. Noter que la même méthode sera employée pour les fonds de la COB et des CEP.

3.2.1 Étape préliminaire :

Examen initial des documents et dossiers

- Cette source de données sous-tendra les constatations de l'évaluation et aidera à créer des profils de programme, un contexte et des études de cas; elle permettra aussi de déterminer les autres options et de créer un plan de travail plus complet.

Création d'un plan de travail pour l'évaluation assorti d'une méthodologie détaillée, d'une matrice d'indicateurs du rendement et de lignes directrices pour les entrevues

- Toutes les parties s'entendront sur ce qui précède, qui guidera les progrès de l'évaluation.

3.2.2 Étape de collecte de données :

Examen (approfondi) des documents et dossiers

- Elle doit inclure les mémoires au Cabinet, les présentations au CT, les documents d'information, les rapports annuels, les CGRR, les données administratives et autres documents pertinents à cette évaluation.

Entrevues avec les répondants clés (Nota : le nombre d'entrevues sera fixé par Évaluation, de concert avec le groupe de travail.)

- Ces entrevues permettront de mieux comprendre chaque contribution. Elles seront menées avec des personnes choisies dans les groupes suivants :
 - Direction d'AINC
 - Personnel du programme d'AINC
 - Partenaires des programmes
 - Intervenants
 - Représentants autochtones

Études de cas (Nota : le nombre d'études de cas sera fixé par Évaluation, de concert avec le groupe de travail.)

- Les questions suivantes seront posées au moyen d'études de cas conçues pour mieux comprendre les répercussions, pour les CEP aussi bien que la COB, de l'approbation ou du rejet des demandes. Elles permettront d'étudier :
 - la raison du refus;
 - le rapport coût-efficacité;
 - la réussite et les incidences (pratiques exemplaires and leçons apprises);
 - la responsabilité;
 - la consultation avec personnel régional;
 - la consultation avec les groupes autochtones.

3.2.3 Étape d'analyse et de rapport :

- Analyse des données
- Constatations préliminaires (rapport d'étape)
- Validation des constatations;
- Projet de rapport final, avec des conclusions
- Rapport final assorti de recommandations, d'une réponse de la direction et d'un plan d'action final, et nouveau modèle logique

4. Portée des travaux

L'entrepreneur doit :

- Passer en revue la documentation fournie par AINC.
- Rencontrer les représentants d'AINC compétents, et obtenir et examiner d'autres documents et dossiers pertinents, selon les besoins.
- Préparer un plan de travail détaillé, à partir d'une évaluation préliminaire, qui indique en particulier la liste complète des questions à étudier (en se référant au mandat) la durée et les ressources approximatives exigées (dans les limites des affectations ci-dessus). Il décrira aussi les produits livrables qui correspondent à chaque étape de l'évaluation, avec la structure ventilée du travail à faire et les grands jalons.
- Remettre au Secteur de la vérification et de l'évaluation des mises à jour et des rapports oraux et écrits décrivant le travail effectué et les résultats obtenus sous l'angle des observations, des conclusions et des recommandations.
- Documenter les autres problèmes éprouvés susceptibles de nécessiter une consultation plus approfondie. Cette documentation, accessoire et secondaire à la portée du travail, doit se borner à une courte note sur les problèmes observés, qui doivent être signalés à AINC en temps voulu.

5. Produits à livrer

L'entrepreneur répond de la qualité et de l'exhaustivité de tout le travail accompli et soumis à AINC. Tous les rapports, produits livrables et documents, et tous les services rendus en vertu de cette exigence, sont sous réserve de l'approbation du chargé de projet d'AINC (soit le chef de l'Évaluation). Si le chargé de projet juge qu'un rapport, document ou service est insatisfaisant, il se réserve le droit de le rejeter ou d'exiger des modifications avant d'autoriser le paiement.

Les produits livrables contiennent, entre autres :

- Le plan de travail final, après que l'évaluation préliminaire a été achevée;
- Les rapports verbaux et écrits exigés par le chef de l'évaluation;
- Les documents de travail comme les guides d'entrevue et notes, les constatations, les documents supplémentaires, etc.

Présentation de rapports

L'entrepreneur est responsable non seulement de présenter dans les délais tous les produits livrables et de s'acquitter des obligations énoncées dans le plan de travail, mais aussi de faciliter et de maintenir des communications régulières avec le chef de l'Évaluation. On entend par « communication » tout effort raisonnable déployé pour informer le chef de l'Évaluation des plans, des décisions, des méthodes proposées, de la mise en œuvre et des résultats des travaux, pour veiller au bon déroulement du projet, conformément aux attentes. L'entrepreneur doit aussi signaler sans délai au chef de l'Évaluation, dès qu'ils se produisent, les difficultés, préoccupations ou problèmes relatifs à tout travail mené à bien.

6. Gestion de projet

Les Services d'évaluation sont à la fois l'autorité contractante, le chargé de projet et le responsable technique pour cette évaluation. La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen dirigera et gèrera l'évaluation en consultation avec la Direction des relations intergouvernementales d'AINC. Des rapports d'étape seront fournis.

On mettra sur pied un groupe de travail informel, composé de membres de la Direction des relations intergouvernementales d'AINC et dirigé par le chef de l'Évaluation. Il est prévu que ce groupe de travail formulera des commentaires sur les documents à évaluer (questionnaires d'entrevue et de sondage, profils du programme, etc.) et facilitera la recherche menée dans le cadre de l'évaluation (par exemple en proposant les noms de répondants clés).

Au cours de l'évaluation, les rapports d'étape seront communiqués aux représentants du programme et au groupe de travail. Pour faciliter le processus, les experts-conseils seront tenus de faire le point sur l'évaluation à la demande du chef de l'Évaluation et d'être prêts à participer aux discussions.

Noter que le rapport technique final sous-tendra le rapport d'évaluation final (qui sera préparé par le Secteur de la vérification et de l'évaluation [SVE]) et en constituera l'assise. Les recommandations doivent tenir compte des réalités politiques, opérationnelles et politiques du Ministère, de même que des autres travaux en cours ou déjà achevés.

Annexe 2 - Matrice d'évaluation

Contributions - Consultations et élaboration des politiques			
Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
Justification et pertinence			
1. Les objectifs des contributions en vue des CEP demeurent-ils conformes aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correspondance entre les objectifs du programme et les priorités fédérales actuelles et les objectifs stratégiques du Ministère 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectifs des CEP – présentation au CT ▪ Objectifs stratégiques d'AINC – RPP et RMR ▪ Priorités du GC – discours du Trône et autres documents de politique récents du GC ▪ Décisions judiciaires sur l'obligation de consulter ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Analyse de la correspondance
2. À la lumière de l'évolution démographique, les objectifs des CEP apportent-ils encore un soutien suffisant aux Indiens, Inuits et Innus?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profil du financement des CEP aux organisations d'Indiens, d'Inuits et d'Innus contre profil des populations autochtones ▪ Ventilation du financement des CEP par groupes autochtones contre ventilation de la population autochtone par groupes autochtones ▪ Évaluation qualitative de la suffisance du soutien 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Système financier ministériel ▪ Données de recensement ▪ Recherche statistique ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas - organisations autochtones (3) et bureau régional (1) ▪ Analyse de la suffisance
Réussite et incidences :			
3. Dans quelle mesure la possibilité est-elle offerte aux Indiens, Inuits et Innus de participer à l'élaboration de politiques et à la recherche, en conséquence des CEP?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre d'organisations d'Indiens, d'Inuits et d'Innus qui sont des bénéficiaires ▪ Nombre de consultations sur des sujets précis, les lois et les politiques, par région et sujet ▪ Financement annuel des CEP et mesure dans laquelle il règle les frais de consultation et d'élaboration des politiques des organisations bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Système financier ministériel ▪ Rapports annuels sur le programme ▪ Rapports ministériels sur le rendement ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts ▪ Demandes et rapports connexes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas - organisations autochtones (2), bureau régional (1) et politique (1) ▪ Analyse des possibilités de participer mises au compte des CEP
4. Des opinions variées	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluation qualitative de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sondages auprès des 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents

Contributions - Consultations et élaboration des politiques			
Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
et une meilleure compréhension des enjeux et préoccupations de la part de toutes les parties, obtenues grâce au financement des CEP entre AINC et les intervenants, améliorent-elles les relations?	la qualité des relations entre AINC et les intervenants	Autochtones <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts ▪ Demandes et rapports connexes 	et dossiers <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues ▪ Études de cas - organisations autochtones (3), bureau régional (1) et politique (1) ▪ Analyse des tendances dans la qualité des relations, avec l'attribution aux CEP
5. Les opinions des Premières nations, des Inuits, des Innus et du Nord sont-elles prises en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Références aux opinions des Premières nations, des Inuits et des Innus, et des résidents du Nord, dans les présentations au CT, les mémoires au Cabinet, les citations publiées et les énoncés de politique ▪ Évaluation qualitative de la mesure dans laquelle les politiques et les programmes gouvernementaux tiennent davantage compte des opinions des Premières nations, Inuits et Innus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports annuels sur le programme ▪ Documents de politique et de programme du GC ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas - organisations autochtones (3) et politique (1) ▪ Analyse de la concordance entre les politiques et programmes du GC et les opinions des Premières nations, Inuits et Innus, et attribution aux CEP
Rentabilité et solutions de rechange :			
6. Existe-t-il d'autres façons plus rentables d'offrir ce programme? Le cas échéant, quels changements en amélioreraient l'efficacité?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Changements recommandés, p. ex. procédures, modalités de financement, regroupement de programmes, financement accru 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recension des écrits ▪ Entrevues ▪ Études de cas - organisations autochtones (3), bureau régional (1) et politique (1) ▪ Analyse de la rentabilité des changements proposés
7. Les CEP empiètent-elles sur d'autres programmes ou services offerts par le gouvernement du Canada, les provinces ou les territoires?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indications d'un chevauchement, p. ex. financement de consultation, d'élaboration de politiques ou de renforcement des capacités provenant d'autres sources à AINC ou à l'extérieur; activités ou extrants financés en 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents des organisations autochtones ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas - organisations autochtones (3), bureau régional (1) et politique (1) ▪ Analyse des chevauchements

Contributions - Consultations et élaboration des politiques			
Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
	partie par les CEP, en partie par d'autres sources		

Sources : Énoncé des travaux et mandat de l'évaluation; CGRR et CVFR ministériels (2005)

Contributions - Capacité organisationnelle de base			
Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
Justification et pertinence :			
1. Les objectifs de la COB correspondent-ils encore aux priorités du gouvernement du Canada et aux objectifs stratégiques du Ministère?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correspondance entre les objectifs du programme et les priorités fédérales actuelles et les objectifs stratégiques du Ministère 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectifs de la COB – présentation au CT ▪ Objectifs stratégiques d'AINC – RPP et RMR ▪ Priorités du GC – discours du Trône et autres documents de politique récents du GC ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Analyse de la correspondance
2. La COB a-t-elle été mise en application conformément aux attentes?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correspondance entre les prévisions à la mise en œuvre de la COB et les chiffres réels, p. ex. <ul style="list-style-type: none"> - plans c. rapports - budget c. dépense réelle - procédures de gestion documentées c. procédures réelles - propositions c. rapports 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AINC – RPP, RMR, budget des dépenses et comptes publics ▪ Système financier ministériel ▪ RPM, conditions, procédures à l'AC et dans les régions ▪ Rapports sur le rendement ▪ Entrevues avec les représentants d'AINC à l'AC et dans régions 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Analyse des écarts
3. Demeure-t-il nécessaire d'apporter un soutien aux organisations autochtones représentatives? S'il y a lieu, quels changements amélioreraient la pertinence de la COB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proportion de l'échantillon d'intervenants qui juge un soutien continu nécessaire pour atteindre les objectifs ▪ Soutien COB à titre de proportion du revenu total dans l'échantillon des organisations autochtones représentatives ▪ Changements recommandés pour améliorer la pertinence, p. ex. <ul style="list-style-type: none"> - montant du financement - organisations admissibles - dépenses admissibles - affectation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports sur le rendement ▪ Entrevues avec les organisations autochtones représentatives ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts ▪ Documents des organisations autochtones représentatives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2) et bureau régional (1) ▪ Recension des écrits ▪ Analyse des besoins continus et des changements proposés
Réussite et incidences :			
4. Dans quelle mesure	▪ Nombre d'organisations	▪ Système financier	▪ Examen des documents

Contributions - Capacité organisationnelle de base

Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
<p>réalise-t-on la capacité d'administration et d'élaboration de politiques?</p>	<p>autochtones représentatives qui sont des bénéficiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indices de la capacité continue d'administration et d'élaboration des politiques des bénéficiaires, p. ex. personnel et budgets administratifs et politiques, réunions exécutives, activités d'élaboration des politiques, forums internes ▪ Financement annuel de la COB et mesure dans laquelle il règle les frais de capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives 	<p>ministériel</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports sur le rendement ▪ Entrevues avec les organisations autochtones représentatives ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts ▪ Documents des organisations autochtones représentatives 	<p>et dossiers</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2) ▪ Analyse de la capacité administrative et politique, et attribution à la COB
<p>5. Les organisations représentatives sont-elles stables et avisées, et représentent-elles efficacement leurs membres?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indications de la stabilité de l'échantillon d'organisations autochtones représentatives, p. ex. historique, taille (personnel et budgets), stabilité du leadership, effectif stable ou grandissant ▪ Nombre d'organisations autochtones représentatives qui échouent, ferment, font faillite ▪ Rapports, études, exposés, conseils et orientation fournis par les organisations au Ministère ▪ Évaluation qualitative de la mesure dans laquelle les organisations autochtones représentatives connaissent les besoins de leurs membres et les représentent avec efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports sur le rendement ▪ Sondages auprès des membres (organisationnels et individuels) ▪ Documents des organisations autochtones représentatifs ▪ Entrevues avec les organisations autochtones représentatives ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2) ▪ Analyse de la stabilité, des consultations et de la représentation, et attribution à la COB

Contributions - Capacité organisationnelle de base			
Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
2. Les points de vue des Autochtones sont-ils pris en compte dans l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux grâce à l'action des organisations financées par cette contribution?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Références aux opinions des Premières nations, Inuits et Innus, et du Nord, dans les présentations au CT, les mémoires au Cabinet, les citations publiées et les énoncés de politique ▪ Évaluation qualitative de la mesure dans laquelle les politiques et programmes gouvernementaux tiennent davantage compte des opinions des Premières nations, des Inuits et des Innus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports sur le rendement ▪ Documents de politique et de programme du GC ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2) et politique (1) ▪ Analyse de la concordance entre les politiques et programmes du GC et les opinions des Premières nations, des Inuits et des Innus, et attribution à la COB
3. Note-t-on des différences de résultat entre les organisations financées précédemment par Patrimoine canadien et ceux financés par AINC depuis cinq ans?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Écarts en termes de réussite et de répercussions entre deux gammes d'organisations différentes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des questions 4, 5 and 6 ci-dessus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données accumulées à partir des questions 4, 5 et 6 ci-dessus ▪ Analyse des écarts et attribution à la mise en œuvre par AINC
Rentabilité et solutions de rechange :			
4. Existe-t-il d'autres façons plus rentables d'offrir ce programme? Le cas échéant, quels changements en amélioreraient l'efficacité?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Changements recommandés, p. ex. procédures, modalités de financement, regroupement de programmes, financement accru 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues avec les organisations autochtones représentatives ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recension des écrits ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2) ▪ Analyse des coûts, de l'efficacité et de la rentabilité des changements proposés
5. La COB empiète-t-elle sur d'autres programmes ou services offerts par le gouvernement du Canada, les provinces ou les territoires?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indications d'un chevauchement, p. ex. personnel des organisations autochtones représentatives, ou activités et résultats financés en partie par la COB, en partie par d'autres sources 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports des organisations autochtones représentatives ▪ Entrevues avec les organisations autochtones représentatives ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents et dossiers ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2) ▪ Analyse des chevauchements

Sources : Mandat et énoncé des travaux de l'évaluation; Stratégie de mesure du rendement et plan d'évaluation dans le *CGRR et CVFR intégrés pour les contributions au soutien de la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives*

Contributions - CEP et COB			
Problèmes ou questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte de données / méthodes d'analyse
Rapport coût-efficacité			
1. Y a-t-il moyen d'améliorer la synergie et l'efficacité entre les deux programmes?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Changements recommandés, p. ex. regroupement en un programme, planification et rapport intégrés, réaffectation des fonds entre les deux programmes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues avec les organisations autochtones ▪ Entrevues avec les représentants fédéraux et les experts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues ▪ Études de cas – organisations autochtones (2), bureau régional (1) et politique (1) ▪ Analyse de la rentabilité des changements proposés

Annexe 3 - Références

- Affaires indiennes et du Nord Canada. 2008. *Analyse comparative entre les sexes*, novembre 2008, synthèse des questions de fond n° 10 concernant la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/br/mrp/ip/ipn10-fra.asp>.
- , 2008. *Financement des organisations provinciales et territoriales : Rapport annuel 2006-2007*, septembre 2008.
- , 2008. *Évaluation de la mise en œuvre de la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AINC*, le 27 juin 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/aev/pubs/ev/gba/gba-fra.pdf>.
- , 2008. *Consultation et accommodement des groupes autochtones - Lignes directrices provisoires à l'intention des fonctionnaires fédéraux afin de remplir l'obligation légale de consulter*, février 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/acp/intgui-fra.pdf>
- , 2008. *Évaluation du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral et de l'initiative Powley : Gestion des droits autochtones des Métis*, rapport final, le 25 février 2008.
- , 2007. *Document d'information - Plan d'action Consultation et accommodement*, le 1^{er} novembre 2007, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/s-d2007/2-2948-bk-fra.asp>.
- , 2007. *Rapport sur les consultations concernant les biens immobiliers matrimoniaux*, le 7 mars 2007.
- , 2007. *Déclaration du nouveau gouvernement du Canada au sujet de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Ottawa, le 12 septembre 2007, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/s-d2007/2-2936-fra.asp>.
- , 2005. *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et Cadre de vérification fondé sur le risque (CVFR) ministériels*.
- , 2005. *Examen du financement des organisations autochtones provinciales et territoriales (OAPT) et des organisations autochtones nationales (OAN)*, rapport final, janvier 2005.
- Assemblée des Premières Nations. 2008. *Assemblée générale annuelle, Résolution n° 22*.
- , 2008. *The Duty to Consult : Clarifying the facilitative nature of the role of the Assembly of First Nations* [L'obligation de consulter : Clarification de la nature facilitative du rôle de l'Assemblée des Premières Nations], mars 2008.
- , 1989. *Résolution 4/89 de la Confédération des nations*.

Bibliothèque et Archives Canada. 1999-2007. *Comptes publics du Canada*, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/index.html.

Cabinet du premier ministre. 2005. « Réunion des premiers ministres et des dirigeants autochtones nationaux, Kelowna (C.-B.), les 24 et 25 novembre 2005 », document d'information.

Conseil du Trésor du Canada. 2008. *Politique sur les paiements de transfert*.

----- 2007. Présentation au Conseil du Trésor : *Creating Contribution to support the basic organizational capacity of representative Aboriginal organizations* [création d'une contribution à l'appui de la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives] (833715; le 13 juin 2007).

----- 2005. Décision du Conseil du Trésor à la réunion du 21 mars 2005 : *Authority for grants to representative status Indian organizations to support their administration and for contributions for the purpose of consultation and policy development* [autorisation de verser des subventions aux organisations d'Indiens inscrits représentatives à l'appui de leur administration et pour des contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques], le 6 avril 2005.

----- 1999-2008. *Budget des dépenses du gouvernement du Canada*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp>.

Gouvernement du Québec. 2007. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. http://www.mess.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_action_communautaire_contribution_essentielle.pdf&langue=fr.

Grant-John, Wendy. 2007. *Rapport de la représentante ministérielle sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*, le 9 mars 2007.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Services ministériels, Direction générale de la vérification et de l'évaluation. 1998. *Aperçu général des méthodes de consultation du MAINC*, juin 1998, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/R3-40-1998F.pdf>.

Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. 1997. *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*.

Patrimoine canadien. 2005. *Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones : constatations et recommandations*, le 24 février 2005.

----- 2005. *Évaluation du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives*, le 18 mai 2005.

----- Renvoi glissant. *Aboriginal Affairs Branch AROP and AWP 2003/04-2005/06 (Approved) and 2006/07 (Planned)*.

Ricard, Daniel, directeur général, Unité de la consultation et de l'accommodement (AINC). 2007. Exposé présenté à la *5th Annual Aboriginal Consultation for Industry Conference* de l'Institut Canadien, le mardi 4 décembre 2007, Conseil du Trésor du Canada.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Comptes publics de 2007-2008
<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pdf/44.pdf>.

Sites Web

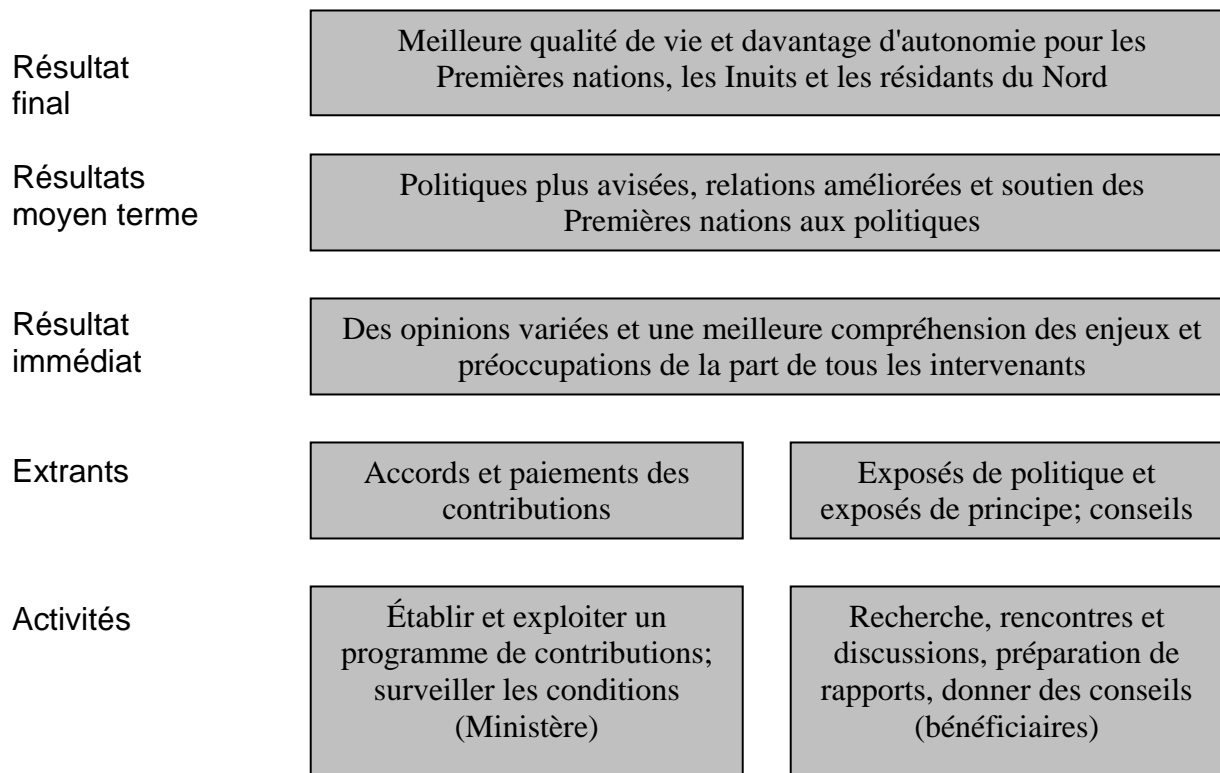
<http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/cad-fra.asp>

<http://www.nwac-hq.org/fr/nwacstructure.html>

<http://www.afn.ca/cmslib/general/PolAcc.pdf>

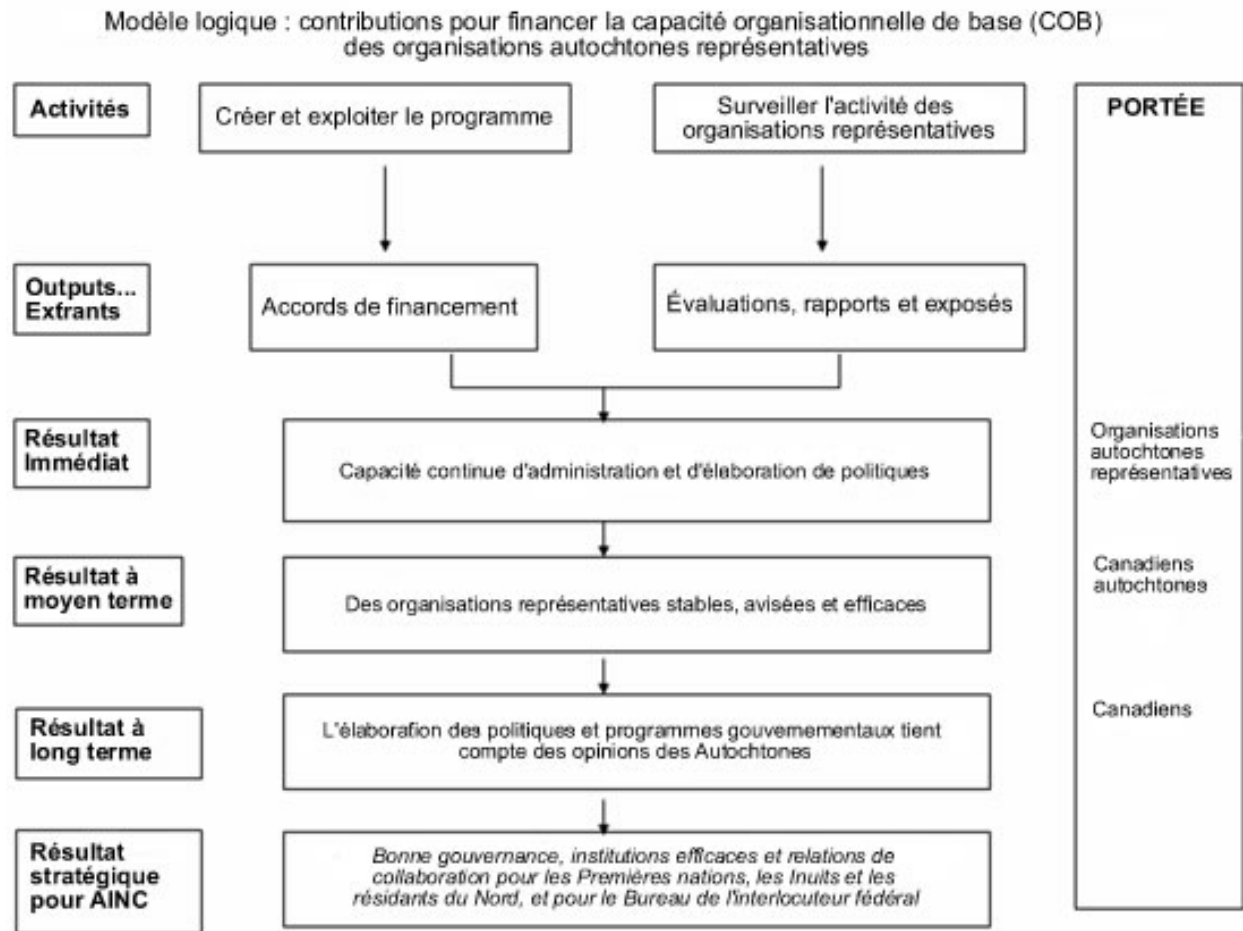
Annexe 4 - Modèles logiques

Figure 1 : Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques (CEP)



Source : CGRR et CVFR ministériels, p. 111.

Figure 2. Contributions pour financer le programme de capacité organisationnelle de base (COB) des organisations autochtones représentatives.



Source : CGRR et CVFR intégrés aux fins des Contributions pour financer la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives, présentation au Conseil du Trésor n° 833715, le 13 juin 2007.

Annexe 5 - Tableaux financiers

Tableau 1 : Profil (10 ans) du budget et du financement réel des CEP

Financement des CEP	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Budget	16 909 000 \$	22 064 000 \$	17 657 000 \$	13 457 000 \$	13 957 000 \$	15 524 000 \$	31 610 000 \$	24 570 000 \$	31 287 000 \$	24 824 000 \$
Réel	47 865 566 \$	64 369 920 \$	57 863 021 \$	39 975 274 \$	34 625 748 \$	36 855 249 \$	46 540 726 \$	46 482 953 \$	54 808 068 \$	39 800 703 \$
Écart	30 956 566 \$	42 305 920 \$	40 206 021 \$	26 518 274 \$	20 668 748 \$	21 331 249 \$	14 930 726 \$	21 912 953 \$	23 521 068 \$	14 976 703 \$

Source : Budget des dépenses et publications du gouvernement du Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estimf.asp>;
Comptes publics du Canada http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/comptes_publics_can/index.html

Tableau 2 : Financement des CEP par groupe de bénéficiaires, 2007-2008

Bénéficiaire	2007-2008	Nombre d'organisations	Total (%)	Total rajusté ¹	Total rajusté (%)
<i>Bandes indiennes</i>	2 182 469,00 \$	59	5,48 %	2 182 469,00 \$	5,85 %
<i>Conseils tribaux, conseils sectoriels</i>	3 603 808,35 \$	26	9,05 %	3 603 808,35 \$	9,66 %
<i>APN et OAPT</i>	26 388 983,41 \$	22	66,30 %	26 388 983,41 \$	70,75 %
<i>Autres organisations liées aux PN</i>	2 835 598,00 \$	13	7,12 %	2 835 598,00 \$	7,60 %
TOTAL – PREMIÈRES NATIONS	35 010 858,76 \$	120	87,97 %	35 010 858,76 \$	93,86 %
TOTAL – INUITS	3 142 929,00 \$	10	7,90 %	641 929,00 \$	1,72 %
TOTAL – MÉTIS	30 000,00 \$	1	0,08 %	30 000,00 \$	0,08 %
TOTAL – AUTRES AUTOCHTONES	1 077 393,00 \$	6	2,71 %	1 077 393,00 \$	2,89 %
TOTAL – FEMMES AUTOCHTONES	539 522,00 \$	4	1,36 %	539 522,00 \$	1,45 %
TOTAL GÉNÉRAL	39 800 702,76 \$	261	100,00 %	37 299 702,76 \$	100,00 %

1. Rajusté par l'élimination du financement COB destiné aux organisations inuites en 2007-2008 qui a été financé en vertu de l'autorisation pour les CEP.

Source : PTPNI 2003-2004 à 2007-2008.

Tableau 3 : Financement des CEP affecté à la COB par comparaison avec les autres bénéficiaires, par région et division, 2003-2004 à 2007-2008

Région/Division	Total	Bénéficiaires COB (%)	Non-bénéficiaires COB (%)
<i>Administration centrale</i>			
Politiques et orientation stratégique	61 875 959,00 \$	95,19 %	4,81 %
Secrétariat des relations avec les Inuit ¹	3 871 129,00 \$	93,91 %	6,09 %
Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF)	304 606,00 \$	52,53 %	47,47 %
Traités et gouvernement autochtone	268 603,00 \$	49,37 %	50,63 %
Affaires du Nord	797 306,43 \$	10,44 %	89,56 %
Services fonciers et fiduciaires	13 296 844,71 \$	9,75 %	90,25 %
PSEOR	175 000,00 \$	0,00 %	100,00 %
Services ministériels	82 570,00 \$	0,00 %	100,00 %
<i>Bureaux régionaux</i>			
Alberta	10 247 267,00 \$	95,01 %	4,99 %
Saskatchewan	16 540 352,81 \$	92,08 %	7,92 %
Manitoba	44 656 402,30 \$	91,56 %	8,44 %
Nunavut	1 044 142,66 \$	91,38 %	8,62 %
Ontario	27 614 967,00 \$	76,95 %	23,05 %
Atlantique	11 358 290,04 \$	68,14 %	31,86 %
Québec	5 057 085,00 \$	51,54 %	48,46 %
Yukon	3 287 379,00 \$	38,86 %	61,14 %
C.-B.	26 820 247,00 \$	27,35 %	72,65 %
T.N.-O.	3 771 067,54 \$	16,69 %	83,31 %
Total général	231 069 218,49 \$	75,90 %	24,10 %

1. Comprend les 2,5 millions de dollars affectés au financement de la COB en 2007-2008 et financés en vertu de l'autorisation pour les CEP.

Source : PTPNI 2003-2004 à 2007-2008.

Tableau 4 : Financement des CEP versé aux organisations autochtones nationales et régionales, de 2003-2004 à 2007-2008

Bénéficiaire	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Organisations autochtones nationales	32,41 %	40,94 %	35,44 %	38,50 %	29,60 %
Organisations autochtones régionales	67,59 %	59,06 %	64,56 %	61,50 %	70,40 %
TOTAL GÉNÉRAL – Financement des CEP	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Source : PTPNI 2003-2004 à 2007-2008.

Tableau 5 : Financement de la COB par organisation, groupe de bénéficiaires et année

Région/Division	Organisation	2003-2004 Réel	2004-2005 Réel	2005-2006 Réel	2006-2007 Réel	2007-2008 Réel	2008-2009 Affectation
Premières nations							
Administration centrale	Assemblée des Premières Nations	2 070 000 \$	2 070 000 \$	2 070 000 \$	2 070 000 \$	4 850 000 \$	5 000 000 \$
Yukon	Conseil des Premières nations du Yukon	171 400 \$	171 400 \$	171 400 \$	171 400 \$	169 582 \$	449 850 \$
Territoires du Nord-Ouest	Nation dénée des T.N.-O.	194 900 \$	194 900 \$	194 900 \$	184 237 \$	200 700 \$	401 047 \$
Colombie-Britannique	Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique	197 064 \$	197 064 \$	197 064 \$	197 064 \$	198 716 \$	403 377 \$
	Sommet des Premières nations	325 279 \$	325 279 \$	325 279 \$	325 279 \$	328 004 \$	665 625 \$
	Union des chefs de la Colombie-Britannique	134 538 \$	134 538 \$	134 538 \$	134 538 \$	135 664 \$	553 990 \$
Alberta	Confédération des Premières nations du Traité n° 6	126 263 \$	126 263 \$	126 263 \$	126 263 \$	127 232 \$	266 233 \$
	Association des chefs des Premières nations du Traité n° 7	126 263 \$	126 263 \$	126 263 \$	126 263 \$	127 232 \$	266 233 \$
	Premières nations du Traité n° 8 de l'Alberta	126 263 \$	126 263 \$	126 263 \$	126 263 \$	127 232 \$	266 233 \$
Saskatchewan	Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan Inc.	458 917 \$	458 917 \$	458 900 \$	458 900 \$	466 900 \$	1 512 900 \$
Manitoba	Assembly Of Manitoba Chiefs Secretariat Inc.	179 796 \$	179 796 \$	179 796 \$	179 796 \$	183 392 \$	2 538 500 \$
	Manitoba Keewatinowi Okimakanak	122 441 \$	122 441 \$	122 441 \$	122 441 \$	124 890 \$	1 550 000 \$
	Organisation des chefs du Sud Inc.	147 253 \$	147 253 \$	147 254 \$	147 254 \$	150 198 \$	795 000 \$
Ontario	Nation Nishnawbe-Aski	189 511 \$	189 511 \$	189 511 \$	189 511 \$	180 425 \$	613 633 \$

Région/Division	Organisation	2003-2004 Réel	2004-2005 Réel	2005-2006 Réel	2006-2007 Réel	2007-2008 Réel	2008-2009 Affectation
	Association des Iroquois et des Indiens alliés	72 884 \$	72 884 \$	72 884 \$	72 884 \$	70 268 \$	237 106 \$
	Chefs de l'Ontario	66 159 \$	66 159 \$	0 \$	66 159 \$	63 895 \$	215 343 \$
	Grand conseil du Traité n° 3	100 669 \$	100 669 \$	100 669 \$	100 669 \$	100 408 \$	331 639 \$
	Union des Indiens de l'Ontario	232 372 \$	232 372 \$	232 372 \$	232 372 \$	223 953 \$	755 900 \$
	Six Nations de la rivière Grand						11 400 \$
Québec	Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador	312 800 \$	312 800 \$	312 800 \$	312 800 \$	319 800 \$	640 427 \$
Atlantique	Congrès des chefs de l'Atlantique	23 296 \$	23 296 \$	23 296 \$	23 296 \$	23 967 \$	547 883 \$
	Nation Innu	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 000 \$	
	Confédération des Mi'kmaq de l'Îl.-P.-É			0 \$	0 \$	0 \$	252 532 \$
	Union des Indiens du N.-B.	101 770 \$	101 770 \$	101 770 \$	101 770 \$	104 700 \$	180 193 \$
	Union des Indiens de la N.-É.	107 634 \$	107 634 \$	107 634 \$	107 634 \$	110 733 \$	216 011 \$
Premières nations – Total	Total	5 702 861 \$	5 702 861 \$	5 636 686 \$	5 692 182 \$	8 502 891 \$	18 671 055 \$
Inuits							
PAOAR/ Secrétariat des relations avec les Inuit	Inuit Tapiriit Kanatami	389 667 \$	389 667 \$	449 667 \$	389 667 \$	1 300 000 \$ \$	1 300 000 \$ \$
	Société Makivik	201 645 \$	201 645 \$	201 645 \$	201 645 \$	201 000 \$	201 645 \$
	Société régionale inuvialuit	186 211 \$	186 211 \$	186 211 \$	186 211 \$	200 000 \$	200 000 \$
	Kitikmeot Inuit Association	0 \$	0 \$	194 546 \$	194 546 \$	200 000 \$	200 000 \$
	Kivalliq Inuit Association	194 546 \$ \$	194 546 \$	194 546 \$	194 546 \$	200 000 \$	200 000 \$
	Association des Inuits du Labrador/Nunatsiavut Gouvernement				182 027 \$	200 000 \$	
	Oikigtani Inuit Association	204 168 \$	204 168 \$	204 168 \$	204 168 \$	200 000 \$	200 000 \$
	Tungasuvvingat Inuit						200 000 \$
Inuit – Total	Total	1 176 237 \$	1 176 237 \$	1 430 783 \$	1 552 810 \$	2 501 000 \$	2 501 645 \$
Métis et INI							
PAOAR/ Bureau de l'interlocuteur fédéral	Congrès des peuples autochtones de la Saskatchewan	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	0 \$	
	Congrès des peuples autochtones	460 417 \$	510 244	460 417 \$	460 417 \$	460 417 \$	560 000 \$
	Fédération des Indiens de Terre-Neuve	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 400 \$
	Association des Métis du Labrador	115 389 \$	145 189 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	218 300 \$

Région/Division	Organisation	2003-2004 Réel	2004-2005 Réel	2005-2006 Réel	2006-2007 Réel	2007-2008 Réel	2008-2009 Affectation
	Fédération des Métis du Manitoba Inc.	463 760 \$	506 045 \$	440 725 \$	440 725 \$	440 725 \$	430 000 \$
	Association de la Nation métisse de l'Alberta	356 884 \$	406 896 \$	330 996 \$	330 996 \$	330 996 \$	430 000 \$
	Nation métisse de la C.-B.	146 369 \$	146 369 \$	146 369 \$	146 369 \$	146 369 \$	300 000 \$
	Nation métisse des T.N.-O.				198 757 \$	0 \$	
	Nation métisse de l'Ontario	161 571 \$	215 576 \$	146 369 \$	146 369 \$	146 369 \$	300 000 \$
	Nation métisse de la Saskatchewan	517 227 \$	517 227 \$	517 227 \$	200 000 \$	450 617 \$	430 000 \$
	Ralliement national des Métis	425 855 \$	498 335 \$	450 855 \$	450 855 \$	425 855 \$	560 000 \$
	Conseil général des établissements métis	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	20 375 \$	115 000 \$
	Alliance autochtone du Québec	280 145 \$	309 183 \$	205 109 \$	280 145 \$	280 145 \$	250 000 \$
	Conseil national des Autochtones du Canada – Alberta	0 \$	0 \$	0 \$	115 389 \$	0 \$	
	Conseil des autochtones de la Nouvelle-Écosse	146 065 \$	186 065 \$	146 065 \$	146 065 \$	146 065 \$	206 900 \$
	Conseil des autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard	115 389 \$	142 889 \$	115 389 \$	115 389 \$	115 389 \$	206 900 \$
	Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick	154 236 \$	197 022 \$	154 236 \$	154 236 \$	154 236 \$	206 900 \$
	Association des Métis autochtones de l'Ontario	339 400 \$	392 160 \$	339 400 \$	339 400 \$		
	Société des nations autochtones unies	340 466 \$	390 466 \$	340 466 \$	340 466 \$	340 466 \$	270 600 \$
Métis et NI – Total	Total	4 253 951 \$	4 794 444 \$	4 139 790 \$	4 211 745 \$	3 688 802 \$	4 600 000 \$
Femmes autochtones							
PAOAR/ Direction du droit inhérent et Secrétariat des relations avec les Inuit	Association des femmes autochtones du Canada	351 531 \$	351 531 \$	351 531 \$	311 531 \$	561 531 \$	561 531 \$
	Association des femmes métisses				200 000 \$		
	Pauktuutit-Inuit Women of Canada	266 990 \$	266 990 \$	266 990 \$	226 990 \$	220 000 \$	440 000 \$
Femmes autochtones – Total	Total	618 521 \$	618 521 \$	618 521 \$	738 521 \$	781 531 \$	1 001 531 \$
Tous	Total général	11 751 570 \$	12 292 063 \$	11 825 780 \$	12 195 258 \$	15 474 224 \$	26 774 231 \$

Remarque :

Le financement aux organisations représentatives inuites, en 2007-2008, se fondait sur les montants prévus depuis que le financement des autorisations pour les CEP avait été utilisé au cours de cet exercice.

Le financement à l'AFAC, en 2007-2008, comprend 170 716 \$ payés par Patrimoine canadien en attendant que le CT approuve le renouvellement des autorisations et le transfert à AINC.

Source : Tableaux financiers fournis par Patrimoine canadien – Direction générale des affaires autochtones 2003-2004-2005-2006
Tableaux financiers fournis par la Direction du droit inhérent, 2003-2004, 2004-2005 et 2005-2006 à 2007-2008, et le Secrétariat des relations avec les Inuit.

Tableau 6 : Affectation du financement de base entre organisations autochtones représentatives nationales et régionales

Organisation	2003-2004 Réal	2004-2005 Réal	2005-2006 Réal	2006-2007 Réal	2007-2008 Réal	2008-2009 Affectation
Organisations autochtones nationales	3 964 460 \$	4 086 767 \$	4 049 460 \$	4 109 460 \$	7 817 803 \$	8 421 531 \$
Total (%)	33,74 %	33,25 %	34,24 %	33,70 %	50,52 %	31,45 %
Organisations autochtones régionales	7 787 110 \$	8 205 296 \$	7 776 320 \$	8 085 798 \$	7 656 421 \$	18 352 700 \$
Total (%)	66,26 %	66,75 %	65,76 %	66,30 %	49,48 %	68,55 %
Total	11 751 570 \$	12 292 063 \$	11 825 780 \$	12 195 258 \$	15 474 224 \$	26 774 231 \$

Source : Patrimoine canadien – Direction générale des affaires autochtones 2003-2004-2005-2006 (approuvé) et 2006-2007 (prévu) PTPNI 2003-2004 à 2008-2009 et Secrétariat des relations avec les Inuit – Affectations 2007-2008.

Annexe 6 – Liste des bénéficiaires de financement de la COB

Premières nations (n=24, 1 organisation autochtone nationale et 23 OAPT)

Assemblée des Premières Nations (APN)

Organisations autochtones provinciales et territoriales (OAPT) :

- Union des chefs de la Colombie-Britannique
- Sommet des Premières nations de la C.-B.
- Bureau du vice-chef de l'APN/Assemblée des Premières Nations de la C.-B.
- Conseil des ressources des premières nations – Alberta (non financé de 2003-2004 à 2007-2008)
- Confédération des Premières nations du Traité n° 6 – Alberta
- Conseil tribal du Traité n° 7 – Alberta
- Premières nations du Traité n° 8 – Alberta
- Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS)
- Assemblée des chefs du Manitoba (ACM)
- Organisation des chefs du Sud (SCO) – Manitoba
- Manitoba Keewatinowi Okimakanak (MKO)
- Chefs de l'Ontario
- Grand conseil du Traité n° 3 – Ontario
- Nation Nishawbe-Aski – Ontario
- Association des Iroquois et des Indiens alliés – Ontario
- Union des Indiens de l'Ontario
- Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
- Congrès des chefs de l'Atlantique
- Union des Indiens du Nouveau-Brunswick
- Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse
- Confédération des Mi'kmaq de l'Île-du-Prince-Édouard (reconnue en 2004-2005 mais non financée)
- Conseil des Premières nations du Yukon
- Nation dénée – T.N.-O.

Inuit (n=8, 1 organisation autochtone nationale, 6 organisations urbaines régionales et 1 nationale)

Inuit Tapiriit Kanatami (ITK)

Organisations régionales inuites :

- Makivik – Québec
- Nunatsiavut /Association des Inuits du Labrador – Terre-Neuve-et-Labrador
- Société régionale inuvialuit (SRI) – T.N.-O.
- Nunavut Tunngavik Inc. (ne reçoit pas de financement de la COB, mais ses membres en reçoivent)*
 - Qikiqtani
 - Kitikmeot
 - Kivalliq

Tungasuvvingat (à partir de 2008-2009)

Métis (n=7, 1 organisation autochtone nationale, 5 filiales régionales et 1 terrestre)

Ralliement national des Métis (RNM)

Filiales régionales :

Nation métisse de Colombie-Britannique (MNBC)/Conseil provincial métis de la Colombie-Britannique

Nation métisse de l'Alberta (MNA)

Nation métisse de la Saskatchewan (MNS)

Nation métisse du Manitoba (MMF)

Nation métisse de l'Ontario (MNO)

Conseil général des établissements métis – Alberta

Indiens non inscrits, vivant hors réserve, en milieu urbain (n=14, 1 organisation autochtone nationale et 13 filiales régionales)

Congrès des peuples autochtones (CPA)

Filiales régionales :

Société des nations autochtones unies – Colombie-Britannique

Conseil national des Autochtones du Canada, Alberta

Congrès des peuples autochtones de la Saskatchewan

Conseil des premières nations indiennes du Manitoba

Association des Métis autochtones de l'Ontario

Alliance autochtone – Québec

Nation Innu – Terre-Neuve-et-Labrador

Association des Métis du Labrador

Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick

Conseil des autochtones de la Nouvelle-Écosse

Conseil des autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard

Fédération des Indiens de Terre-Neuve

Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest

Organisations de femmes autochtones (n=3, 3 organisations autochtones nationales)

Association des femmes autochtones du Canada (AFAC)

Pauktuutit Inuit Women of Canada

Association des femmes métisses

Annexe 7 – Calendrier historique de certaines organisations autochtones choisies

Organisations autochtones nationales

1961 –	Conseil national des Indiens
1968 –	Fraternité des Indiens du Canada Conseil national des Autochtones du Canada
1971 –	Inuit Tapirisat du Canada
1974 –	Association des femmes autochtones du Canada
1982 –	Assemblée des Premières Nations
1983 –	Ralliement national des Métis
1984 –	Pauktuutit
1992	Ralliement national des femmes métisses
1993 –	Congrès des peuples autochtones
2001 –	Inuit Tapiriit Kanatami

Organisations autochtones régionales

Premières nations

1946 -	Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan
1949 -	Union des Indiens de l'Ontario
1969 -	Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse Association des Iroquois et des Indiens alliés Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique
1973 -	Nation Nishnawbe Aski Conseil des Premières nations du Yukon
1975 -	Chefs de l'Ontario
1981 -	Manitoba Keewatinowi Okimakanak
1985 -	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
1986 -	Confédération des Mi'kmaq du continent
1988 -	Assemblée des chefs du Manitoba
1990 -	Sommet des Premières nations
1993 -	Confédération des Premières nations du Traité n° 6
1995 -	Congrès des chefs de l'Atlantique
2005 -	Société de gestion du Traité n° 7

Organisations inuites régionales et urbaines

1984 –	Société régionale inuvialuit
1987 –	Tungasuvvingat Inuit
1993 –	Nunavut Tunngavik Inc.

Métis et Indiens non inscrits

- 1928 - Nation métisse de l'Alberta
- 1967 - Fédération des Métis du Manitoba
- 1969 - Société des nations autochtones unies
- 1972 - Alliance Autochtone du Québec
- Fédération des Indiens de Terre-Neuve
- Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick
- 1974 - Conseil des autochtones de la Nouvelle-Écosse
- 1975 - Conseil des autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard
- 1979 - Nation métisse du Labrador
- 1994 - Nation métisse de l'Ontario
- 1996 - Conseil provincial des Métis de la Colombie-Britannique
- 2004 - Conseil des autochtones du Manitoba
- 2007 - Coalition des peuples autochtones de l'Ontario