



Évaluation de la mobilisation et du soutien des capacités

Préparé par : la Direction générale de l'évaluation

Décembre 2021



Table des matières

| | |
|--|-----|
| Liste des acronymes | ii |
| Sommaire | iii |
| Réponse et plan d'action de la direction..... | vi |
| 1. Introduction | 1 |
| 1.1 Grandes lignes | 1 |
| 1.2 Portée de l'évaluation et méthodologie | 1 |
| 2. Contexte et description du Programme | 3 |
| 2.1 Capacité organisationnelle de base | 3 |
| 2.2 Consultations et élaboration des politiques..... | 4 |
| 2.3 Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral | 5 |
| 2.4 Évaluations antérieures | 6 |
| 3. Constatations | 7 |
| 3.1 Rendement : Répercussions sur les résultats | 7 |
| 3.2 Rendement : Efficience..... | 20 |
| 3.3 Pertinence : Alignement de l'approche actuelle avec l'autodétermination et une relation renouvelée | 21 |
| 4. Conclusions et recommandations | 24 |
| Annexe A – Information sur la mesure du rendement..... | 26 |

Liste des acronymes

| | |
|----------|---|
| CEP : | Consultations et élaboration des politiques |
| COB : | Capacité organisationnelle de base |
| OAN : | Organisation autochtone nationale |
| OAR : | Organisation autochtone représentative |
| PCIF : | Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral |
| RCAANC : | Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada |
| RNM : | Ralliement national des Métis |
| SAC : | Services aux Autochtones Canada |

Sommaire

Le suivant donne un aperçu des principaux éléments de l'évaluation de la mobilisation et du soutien des capacités. Le rapport examine trois autorités de financement gérées par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) avec le soutien de Services aux Autochtones Canada (SAC), à savoir :

- La Capacité organisationnelle de base (COB) :
 - Fournis un financement aux Organisations autochtones représentatives (OAR) admissibles pour soutenir la défense des intérêts politiques, la liaison avec les membres et l'élaboration de politiques.
- Les Consultations et élaboration des politiques (CEP) :
 - Finance les activités de recherche, d'élaboration, de proposition, d'examen, de collecte d'information ou de consultation des questions de politique relevant du mandat du Ministère.
- Le Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral (PCIF) :
 - Vise à accroître la capacité, la stabilité et la responsabilité des Métis et Indiens non inscrits et d'autres OAR hors réserve pour qu'elles puissent représenter leurs membres et établir des partenariats avec les gouvernements fédéraux et provinciaux et le secteur privé.

L'évaluation se fonde sur les sources de données suivantes :

- Une analyse documentaire
- Une analyse des documents du programme
- Une analyse des données financières
- Des entrevues avec des informateurs clés

Ce rapport examine le rendement (efficacité et efficience) et la pertinence de chaque autorité, ainsi que les relations entre elles.

Constatations de l'évaluation

Rendement : Répercussions sur les résultats

- Le financement de la COB n'atteint pas complètement le résultat escompté visant une contribution et une participation significatives et équitables des OAR à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux.
- Le profil d'information sur le rendement de l'autorité de la COB ne comprend pas d'indicateurs servant à suivre les répercussions des dépenses du programme sur les résultats attendus.
- Le financement de la COB ne tient pas compte des mandats généraux des OAR, qui contribuent à leur capacité à participer de manière significative à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux.
- La mobilisation des OAR s'est accrue pendant la période visée pour l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux, mais les OAR ont régulièrement exprimé que les consultations n'étaient pas toujours menées de manière significative ou ne prévoyaient pas assez de ressources.

- Le profil d'information sur le rendement de l'autorité des CEP ne comprend pas d'indicateurs servant à suivre les répercussions des dépenses du programme sur les résultats escomptés.
- Il y a chevauchement et manque de clarté entre les trois autorités : COB, CEP et PCIF. L'autorité des CEP est régulièrement considérée (et utilisée) par les fonctionnaires du Ministère et les bénéficiaires des OAR comme un « complément » au financement insuffisant pour la COB.
- Les données montrent que le volet de gouvernance du PCIF contribue aux résultats escomptés, notamment l'élaboration et le maintien d'un registre de membres objectivement vérifiable pour les Métis au Canada.
- La théorie du changement des résultats escomptés pour le volet des projets du PCIF n'est pas claire. Les projets financés ne concordent pas avec les résultats escomptés et manquent d'orientation stratégique.
- Il y a un manque de clarté de la part de RCAANC sur la façon de procéder avec les partenaires Métis et Indiens non inscrits à la suite de l'arrêt *Daniels* de la Cour suprême du Canada.
- Il y a un manque d'accords de financement pluriannuels négociés avec les organisations nationales représentant les femmes et les Indiens non inscrits.

Rendement : Gains d'efficacité

- Exiger la soumission de demandes ainsi que l'approbation, la préparation et l'exécution de plusieurs accords de financement avec les mêmes bénéficiaires au cours d'une année donnée représente une utilisation inefficace des ressources et du temps du Ministère et des OAR.
- Les retards dans la livraison des fonds engagés aux OAR empêchent l'utilisation efficace et efficiente des fonds par les organisations et sapent les progrès réalisés par le Canada pour renouveler la relation avec les peuples autochtones.

Pertinence : Alignement de l'approche actuelle avec l'autodétermination et une relation renouvelée

- Hormis les gains réalisés (soutien positif aux membres dirigeants et à leurs registres dans le volet de gouvernance du PCIF), l'approche ministérielle de soutien au OAR contribue de façon limitée aux priorités gouvernementales de haut niveau visant à faire progresser l'autodétermination des autochtones et à renouveler la relation avec les peuples autochtones.

Recommandations de l'évaluation

Recommandations à l'intention de RCAANC :

1. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones en vue de :
 - définir les exigences de base en matière de capacité opérationnelle pour que les organisations bénéficiaires puissent contribuer de manière significative et équitable à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux; et
 - élaborer une formule de financement souple, pluriannuelle et globale pour le soutien opérationnel de base qui permet une participation significative à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux et contribue à l'objectif plus général de soutenir l'autodétermination et l'avancement des institutions de gouvernance autochtones.
2. Améliorer la coordination et l'alignement des trois autorités dans le but de réduire les chevauchements et d'assurer une meilleure coordination des financements.
3. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones afin d'élaborer une stratégie pour le volet des projets du PCIF qui tient compte de l'arrêt *Daniels* de 2016 de la Cour suprême du Canada concernant les droits visés au *paragraphe 91(24)* et soutient l'autodétermination et l'avancement des institutions de gouvernance autochtone.
4. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones pour élaborer un modèle de consultation qui facilite une contribution et une participation significatives des autochtones à l'élaboration des politiques et des programmes en rapport avec ces autorités. Le modèle devrait inclure une directive claire, ainsi que des outils d'orientation pour que l'approche des fonctionnaires du Ministère soit coordonnée et uniforme, dans le but de réduire la lassitude des partenaires autochtones à l'égard de la mobilisation.
5. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones à mettre au point de nouveaux outils de mesure du rendement pour soutenir les capacités opérationnelles de base, les efforts de mobilisation du Ministère et la nouvelle approche à l'égard des relations avec les Métis et Indiens non inscrits visés par le *paragraphe 91(24)*, qui sont significatives et bénéfiques pour RCAANC et les bénéficiaires.

Réponse et plan d'action de la direction

Titre du projet : Évaluation de la mobilisation et du soutien des capacités

1. Réponse de la direction (Aperçu)

Il est important de rappeler qu'il s'agissait d'une évaluation unique de trois autorisations de contributions distinctes mais connexes (Capacité organisationnelle de base, Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral et Consultation et élaboration des politiques), dont le regroupement a été effectué à la demande du sous-ministre adjoint principal de Politique et orientation stratégique (POS). Cela a été fait afin de fournir des conseils mesurés sur une approche coordonnée améliorée du financement des organisations, y compris les Organisations représentatives autochtones (ORA), et de l'engagement avec un objectif de changement transformateur plus large. Cette demande reconnaît également la nécessité de traiter une mosaïque de programmes hérités créés à des fins distinctes à différents moments qui ont besoin d'être rationalisés/modernisés pour s'assurer qu'ils fonctionnent mieux ensemble pour obtenir les meilleurs résultats possibles.

L'évaluation fournit des orientations pour mieux situer les trois programmes évalués afin de prendre des décisions transformatives éclairées en se concentrant sur la relation entre les trois autorités et la nécessité d'une plus grande coordination et d'un meilleur alignement entre elles. Ce besoin est reflété dans la recommandation n°2, qui appelle le secteur de POS à « améliorer la coordination et l'alignement des trois autorités dans le but de réduire les chevauchements et d'assurer une meilleure coordination du financement.» Nous sommes d'accord sur le fait qu'une clarification/mise à jour des intentions distinctes politiques et des objectifs du financement des capacités de base, en particulier, est nécessaire pour garantir que toutes les organisations bénéficiaires ont la possibilité de fournir des contributions significatives à l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement. Nous estimons également qu'il est nécessaire d'examiner de plus «les options pour une formule de financement plus flexible, pluriannuelle et compréhensif pour le soutien opérationnel de base» (recommandation n°1), et nous entreprendrons cette action.

Nous sommes d'accord avec les conclusions de ce rapport – dont beaucoup ont été partagées en tant que défis existants au début de la période d'évaluation lancée à l'automne 2018. Cependant, il existe des défis importants dans la coordination de la responsabilité des résultats de la relation (et de la mesure du rendement de ceux-ci) avec les autorités de financement de la capacité et/ou de l'engagement elles-mêmes. En tant que gestionnaires ministériels de trois autorités du Conseil du Trésor, nous convenons que « des directives et des outils d'orientation clairs pour assurer une approche coordonnée et uniforme par les fonctionnaires ministériels afin de réduire la fatigue de l'engagement parmi les partenaires autochtones » (recommandation n°4) sont nécessaires. Le ministère prend actuellement des mesures pour améliorer la coordination de l'engagement sur et dans les activités d'élaboration de politiques du ministère. Par exemple, le processus intégré de planification et de rapports du Ministère comprend le suivi des activités d'élaboration de politiques et d'engagement soutenues par le ministère. Il est important de noter que ce travail ne coordonne ni ne suit les activités d'engagement des autochtones à l'échelle du gouvernement. Les mécanismes de coordination et de suivi à l'échelle du gouvernement dépasseraient les mandats actuels d'un seul ministère et exigeraient que des ressources importantes soient consacrées à cette tâche. Toutefois, le Ministère, par l'intermédiaire du secteur de la mise en œuvre, dirigera les travaux visant à élaborer une stratégie visant à améliorer les

consultations, l'engagement et le co-développement de la Couronne avec les peuples autochtones à l'échelle du gouvernement.

Les étapes identifiées dans le plan d'action ci-dessous pour répondre à chaque recommandation prendront du temps, car le changement transformateur du financement de la Capacité organisationnelle de base (COB) doit être progressif en raison des mêmes engagements du mandat de co-développement et d'engagement significatif des partenaires autochtones et bénéficiaires décrits dans les recommandations de rapport d'évaluation. À cette fin, POS entreprendra un examen complet de la relation de financement avec les organisations, y compris les OAR, afin de déterminer la meilleure façon de procéder :

- coordonner les trois programmes évalués (ainsi que d'autres dans d'autres secteurs, notamment Traités et gouvernance autochtone et Services aux autochtones Canada – Opérations régionale);
- coordonner les efforts de soutien des capacités et d'engagements; et
- « élaborer de nouveaux outils de mesure du rendement pour le soutien de la capacité opérationnelle de base, les efforts d'engagement du ministère et la nouvelle approche de la relation avec les groupes Métis et Indiens non inscrits visés au *paragraphe 91 (24)* qui sont significatifs et bénéfiques à la fois pour RCAANC et pour les bénéficiaires (recommandation n°5). »

Le Programme de contribution des interlocuteurs fédéral (PCIF) est une structure complexe de gouvernance, d'élaboration de politiques, de projets et, plus récemment de financement du logement de la Nation Métisse, qui vise à améliorer les relations entre le gouvernement du Canada et les organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits dans le but de combler les écarts socio-économiques. Le volet sur le logement de la Nation métisse a été ajouté après l'évaluation, il n'a donc pas été inclus et son objectif est en dehors de l'objectif principal de l'autorité. De plus, l'évaluation a initialement confondu le volet de gouvernance des Métis et son intention avec l'autorité globale du programme. Bien que cela a été abordé dans l'évaluation, cela a créé une situation dans laquelle le volet des projets a reçu moins d'attention dans l'évaluation elle-même. POS s'efforcera de réviser les modalités du programme afin d'articuler clairement chacun des volets et de renforcer les liens entre la décision *Daniels* de 2016 de la Cour suprême du Canada. POS s'assurera que ces révisions sont éclairées par des travaux complémentaires en cours pour évaluer les approches politiques actuelles envers les Métis et les Indiens non inscrits et pour établir une stratégie de réconciliation post-*Daniels*.

| | | | |
|--|--|---|---|
| | <p>la capacité des organisations, y compris les OAR.</p> <p>En accord. Une coordination accrue du financement de base et de projet serait avantageuse pour les bénéficiaires et réduirait la charge administrative des deux parties. Des discussions sur l'examen du programme seront menées par les représentants ministériels de POS et du bureau du Dirigeant Principal des finances, des résultats et de l'exécution (voir la réponse à la recommandation n°5), avec les organisations partenaires, incluant les OAR, quant à la viabilité d'une approche plus souple et compréhensif du financement organisationnel (de base et de projet).</p> | | |
| 3. RCAANC devrait travailler avec ses partenaires autochtones et fédéraux en vue d'élaborer une stratégie pour le volet des projets de PCIF qui tient compte des décisions de la Cour suprême du Canada dans l'affaire <i>Daniels</i> de 2016 concernant les droits visés au <i>paragraphe 91(24)</i> et soutient l'autodétermination et l'avancement de l'institution de gouvernance autochtone. | <p>En accord. RCAANC travaillera avec son Comité d'évaluation des approches stratégiques actuelles pour les Métis et les Indiens non inscrits (MINI) et avec ses partenaires clés des Métis et des indiens non inscrits pour rationaliser le volet des projets du PCIF afin de mieux répondre à la décisions <i>Daniels</i>. Cela comprendra l'approbation nécessaire des révisions à apporter aux modalités par les organismes centraux.</p> <p>RCAANC travaillera avec ses partenaires autochtones et les comités pangouvernementaux de réconciliation post-<i>Daniels</i>, y compris un Comité d'évaluation interne des approches stratégiques actuelles au sein de RCAANC, afin d'évaluer les écarts entre les approches de travail avec les communautés (MINI). Ce travail contribuera à l'élaboration d'une nouvelle approche pour renouveler les relations avec les groupes MINI.</p> | Directeur Général de la Direction générale des Relations Externes et avec les Autochtones | <p><i>Date de début :</i> 1er octobre 2021</p> <p><i>Date d'achèvement :</i> 31 mars 2023</p> |
| 4. RCAANC devrait travailler avec ses partenaires autochtones et fédéraux en vue d'élaborer un modèle de consultation qui facilite une contribution et une participation significatives des Autochtones à l'élaboration des politiques et des programmes en rapport avec ces autorités. Le modèle doit inclure une directive claire, ainsi que des outils d'orientation pour que l'approche des fonctionnaires du ministère soit | <p>En accord. Il s'agit de la troisième évaluation à faire cette recommandation en faveur d'une approche et d'une coordination de CEP/engagement plus large.</p> <p>Bien que la Direction générale des relations externes et avec les Autochtones soit le responsable ministériel des CEP, il y a aucun fonctionnaire/unité responsable de tous les engagements, modèles,</p> | Sous-Ministre Adjoint Principal des Politiques et Organisation Stratégique travaillant en collaboration avec le Sous-Ministre Adjoint Principal des Politiques et Organisation Stratégique de SAC | <p><i>Date de début :</i> 1er octobre 2021</p> <p><i>Date d'achèvement :</i> 31 mars 2024</p> |

| | | | |
|--|---|--|---|
| <p>coordonnée et uniforme, dans le but de réduire la lassitude des partenaires autochtones à l'égard de la mobilisation.</p> | <p>approches ou directives du ministère. La Consultation et l'élaboration de politiques sont l'une des nombreuses autorisations de contribution utilisés dans l'ensemble du Ministère pour soutenir l'engagement et le dialogue avec les peuples autochtones sur les questions liées aux politiques et aux programmes.</p> <p>Des idées créatives et novatrices doivent être élaborées avec les intervenants ministériels, sur la base des recommandations reçues à ce jour dans le cadre de l'engagement, des évaluations et des rapports indépendants.</p> <p>Les gestionnaires de projets de consultation et d'élaboration de politiques de RCAANC et de SAC peuvent tirer parti de la contribution des partenaires en partageant les meilleures pratiques, les leçons apprises et les résultats des projets financés.</p> <p>Il en résultera un recueil de changements possibles en matière d'engagement qui pourraient être discutés et affinés avec les partenaires. L'exercice de cette fonction nécessitera des ressources humaines supplémentaires au sein de l'unité des politiques de la Direction des experts en arrangement et de gestion de financement pour coordonner ces efforts. Par conséquent la date d'achèvement prévue pour cette action doit tenir compte de l'engagement des démarches nécessaires pour créer ces nouveaux postes, planifier ces efforts et amorcer les discussions initiales avec tous les partenaires concernés.</p> | | |
| <p>5. RCAANC devrait travailler avec ses partenaires autochtones et fédéraux afin de mettre au point de nouveaux outils de mesure du rendement pour soutenir les capacités opérationnelles de base, les efforts de mobilisation du ministère et la nouvelle approche de la relation avec les groupes de Métis et les Indiens non inscrits visés par le <i>paragraphe 91(24)</i>, qui sont véritables et bénéfiques pour RCAANC et les bénéficiaires.</p> | <p>En accord. La surveillance du rendement et la supervision des COB, PCIF et CEP peuvent être améliorées. Les bénéficiaires des OAR et les intervenants fédéraux seront engagés pour établir un partenariat dans l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement incluant une collecte actuelle de données pertinentes (p. ex. : les données sur l'impact du financement des capacités de base sur les opérations réelles, ainsi que les résultats tangibles en matière</p> | <p>Directeur Général de la Direction générale des Relations Externes et avec les Autochtones</p> | <p><i>Date de début :</i> 1er octobre 2021</p> <p><i>Date d'achèvement :</i> 31 mars 2023</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | <p>de politique, de capacité et de sensibilisation résultants des engagements) pour soutenir une gestion axée sur les résultats.</p> <p>Le Secteur des politiques et orientation stratégique entreprendra un examen intégral du programme de la relation de financement avec les organisations, y compris les OAR, les modalités existantes des trois programmes de contribution évalués, et les politiques et processus connexes pour déterminer la meilleure façon de coordonner et d'aligner les trois programmes (ainsi que les considérations en matière de programmes pertinents des autres secteurs, notamment le secteur des traités et gouvernement autochtone et le secteur des opérations régionales de SAC). Cet examen permettra de déterminer comment mieux coordonner et harmoniser le soutien des capacités, les efforts de mobilisation, l'amélioration des outils de mesure du rendement ainsi que l'approche des relations avec les groupes de Métis et d'Indiens non inscrits en vertu du <i>paragraphe 91(24)</i>.</p> <p>Il est prévu que cette révision du programme entraîne la nécessité d'approuver des révisions importantes des modalités et conditions des trois autorisations de contribution par les Agences centrales.</p> | | |
|--|--|--|--|

1. Introduction

1.1 Grandes lignes

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la mobilisation et du soutien des capacités, qui a examiné trois autorités de financement gérées par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) avec le soutien de Services aux Autochtones Canada (SAC). Les trois autorités de financement couvertes par cette évaluation sont :

- Capacité organisationnelle de base (COB)
- Consultations et élaboration des politiques (CEP)
- Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral (PCIF)

L'évaluation a été menée par la Direction de l'évaluation, conformément à la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi qu'à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, en vertu de laquelle une évaluation doit être menée tous les cinq ans concernant la pertinence et l'efficacité de tous les programmes permanents de subventions et de contributions.

L'objectif est de fournir une évaluation neutre et factuelle du rendement et de la pertinence des autorités et d'éclairer la prise de décision et les orientations futures.

1.2 Portée de l'évaluation et méthodologie

Portée de l'évaluation

Cette évaluation a examiné le rendement et la pertinence des autorités de financement pour la COB, les CEP et le PCIF et a examiné les activités menées entre la période du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2019. L'évaluation porte sur la portée globale de l'autorité pour la COB, ainsi que sur les volets de gouvernance et de projets du PCIF. Pour ce qui est des CEP, elle s'est principalement concentrée sur l'allocation annuelle de 10 millions de dollars, qui est fournie aux Organisations autochtones représentatives (OAR), à l'exception des bénéficiaires Métis, car ces organisations sont également bénéficiaires du financement de COB et PCIF (selon les critères d'admissibilité).

Dans les évaluations précédentes, les pouvoirs de financement du COB, CEP et PCIF ont été évalués séparément. Le but de la combinaison des trois autorités en une seule évaluation est de permettre une évaluation globale des deux domaines de résultats clés partagés par les trois autorités, à savoir l'engagement avec les partenaires autochtones et le soutien des capacités des OAR. Comme résultat pratique de la couverture de trois autorisations de financement, l'approche de l'évaluation a été conçue pour fournir une perspective de haut niveau sur l'approche de RCAANC à l'égard des relations du Canada avec le soutien et capacité des OAR. Bien que l'évaluation tienne compte des expériences des bénéficiaires de financement non-OAR (en particulier en ce qui concerne les CEP), l'accent principal est mis sur l'approche des relations et des impacts du financement fourni aux OAR.

Méthodologie de l'évaluation

Les constatations et les conclusions de l'évaluation sont basées sur l'analyse d'entrevues avec des informateurs clés menées auprès de représentants des organisations bénéficiaires de financement et d'intervenants ministériels. Les entrevues avec les informateurs clés étaient semi-structurées et se sont déroulées en personne dans la région de la capitale nationale, lors de visites dans les provinces atlantiques et les territoires du Nord, ou par téléphone. Au total, 36 entrevues ont eu lieu avec des bénéficiaires de financement¹, dont :

- vingt-six bénéficiaires pour la COB, soit quatre organisations autochtones nationales (OAN) et 22 OAR régionales;
- vingt-trois bénéficiaires des CEP, soit 17 OAR, quatre organisations de développement et deux Premières Nations; et
- sept bénéficiaires du PCIF, soit cinq OAR, un institut de recherche et une organisation non autochtone.

Dix entrevues ont été menées avec les gestionnaires de RCAANC responsables des autorités de financement respectives et les responsables des relations avec les OAR, ainsi qu'avec des représentants de sept bureaux régionaux de SAC. En septembre 2019, l'équipe d'évaluation a participé à une séance de consultation dans la région atlantique pour recueillir les points de vue des OAR et des fonctionnaires de SAC concernant la COB et les CEP. En été 2019, l'équipe d'évaluation s'est rendue au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest pour des entrevues en personne.

Les données qualitatives des entrevues ont été transcrites, diffusées aux participants pour qu'ils les valident, et les transcriptions finales ont été codées et analysées. Les principaux thèmes ont été relevés par l'équipe d'évaluation sur la base des données codées dans le cadre d'un exercice de groupe.

Les constatations et conclusions de cette évaluation sont également complétées par une analyse documentaire, un examen des principaux documents du programme et des données financières du programme.

Limites

Une des limites de l'évaluation est que deux des cinq OAN n'ont pas voulu être interrogées. Notons toutefois qu'elles possèdent des organes représentatifs au niveau régional qui ont participé à cette évaluation.

L'accent mis sur la mobilisation et le soutien des capacités des OAR représente une deuxième limite. Comme la majorité des bénéficiaires de l'autorité des CEP ne sont pas des OAR, l'évaluation ne peut indiquer la pertinence et l'efficacité de cette autorité en dehors de son applicabilité au soutien du Ministère aux OAR et à leurs expériences. Toutefois, l'engagement avec les OAR soutenus par les CEP entre dans le cadre de l'évaluation.

¹ Certains bénéficiaires ont reçu du financement de la part de plusieurs autorités.

2. Contexte et description du Programme

Les OAR sont présentes aux niveaux national, territorial et régional et représentent ou défendent les membres des communautés et organisations des Premières Nations, des Inuits, des Métis et des Indiens non inscrits. Le gouvernement du Canada finance des organisations de défense des droits autochtones depuis les années 1960. Ces organisations sont désormais d'importants partenaires intergouvernementaux des gouvernements fédéraux et provinciaux². Le financement de base est l'un des moyens par lesquels le gouvernement soutient ces organisations dans leur travail, en leur fournissant un minimum de capacité pour informer le gouvernement du Canada des besoins et des intérêts de leurs membres lors de l'élaboration de politiques et de programmes. Afin de soutenir le travail des OAR au Canada, RCAANC fournit à la fois un financement de base, par l'intermédiaire de l'autorité de la COB, et un financement de projet, par l'intermédiaire des autorités de financement des CEP ou du PCIF, selon des critères d'admissibilité précis.

2.1 Capacité organisationnelle de base

Conformément à la politique ministérielle de 2010, la COB est destinée à soutenir les OAR dans leurs activités de plaidoyer politique, la liaison avec les membres, l'élaboration de politiques et la mise en œuvre de projets. La COB contribue à ces activités en fournissant un financement pour couvrir certains coûts de capacité de base, notamment les salaires d'un ou deux cadres, le loyer, les services publics, une assemblée générale annuelle des membres et les frais de déplacement associés. Les organisations admissibles³ sont celles qui :

- sont des OAR nationales, territoriales ou régionales reconnues ou des organisations autochtones nationales autonomes représentant les femmes des Premières Nations, les Inuits, les Métis et les Indiens non inscrits;
- sont constituées en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*;
- ont des membres qui appartiennent exclusivement à un groupe défini ou identifiable de collectivités ou d'organisations autochtones;
- ont reçu, de la part de leurs membres, le mandat de les représenter ou de défendre leurs intérêts; et
- ne reçoivent aucun autre financement du gouvernement fédéral pour maintenir leur capacité organisationnelle de base de représenter leurs membres ou de défendre leurs intérêts.⁴

Pendant la période de l'évaluation, 50 OAR ont reçu un financement pour la COB, cinq étaient des OAN et 44 des OAR régionales. Les 50 OAR comprennent 24 organisations des Premières Nations, neuf organisations métisses, huit organisations inuites, sept organisations d'Indiens non inscrits et deux organisations de femmes.

L'autorité de la COB relève de la responsabilité ministérielle principale des droits et de l'autodétermination, et contribue aux résultats ministériels suivants :

² PAPIILLON, M. « Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States ». *Publius: The Journal of Federalism*, 42(2), 289-312. doi:10.1093/publius/pjr032 P. 302, 2011. [En anglais]

³ Politique sur le financement des organisations autochtones représentatives (12 avril 2010).

⁴ Politique sur le financement des organisations autochtones représentatives (12 avril 2010).

- Les peuples autochtones et les habitants du Nord déterminent leur développement politique, économique, social et culturel; et
- Les peuples autochtones et habitants du Nord font progresser leurs institutions de gouvernance.

Le financement de la COB vise à renforcer les capacités organisationnelles de base en vue d'aider les OAR à contribuer et à participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux (résultat immédiat); et les OAR, leurs membres et les élus seront mieux renseignés (résultat intermédiaire); ce qui devrait contribuer à ce que les peuples autochtones et les habitants du Nord fassent progresser leurs institutions de gouvernance (résultat final)⁵.

Le financement pour la COB est géré par le secteur des Politiques et de l'orientation stratégique (plus précisément la Direction des experts en gestion des accords financiers), qui distribue également les fonds directement aux OAN et aux OAR de Métis et Indiens non inscrits. Les fonds destinés à toutes les autres OAR régionales sont versés aux bureaux régionaux de SAC en vue d'être distribués aux bénéficiaires. Les dépenses de la COB pendant la période de l'évaluation sont présentées dans le tableau 1.

Tableau 1 : Dépenses de la COB entre les exercices financiers 2013-2014 et 2018-2019

| Année | OAR nationales* (six organismes) | OAR régionales (44 organismes) | Dépenses réelles totales |
|--------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 2013-2014 | 9 623 276 \$ | 18 820 083 \$ | 28 443 359 \$ |
| 2014-2015 | 8 640 398 \$ | 12 468 402 \$ | 21 108 800 \$ |
| 2015-2016 | 8 607 775 \$ | 12 556 886 \$ | 21 164 661 \$ |
| 2016-2017 | 10 634 946 \$ | 15 811 893 \$ | 26 446 839 \$ |
| 2017-2018 | 11 642 447 \$ | 18 768 554 \$ | 30 411 001 \$ |
| 2018-2019 | 11 642 447 \$ | 20 066 751 \$ | 31 709 198 \$ |
| Total | 60 791 289 \$ | 98 492 569 \$ | 159 283 858 \$ |

* Les OAR nationales sont : l'Assemblée des Premières Nations, Pauktuutit Inuit de femmes du Canada, le Ralliement national des Métis, le Congrès des peuples autochtones, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Inuit Tapiriit Kanatami.

2.2 Consultations et élaboration des politiques

Cette autorité finance les activités de recherche, d'élaboration, de proposition, d'examen, de collecte d'information ou de consultation relativement à des questions de politique relevant du mandat du Ministère. Il peut s'agir d'ateliers, d'études, de réunions et d'élaboration de politiques. Ce financement permet au Ministère d'engager le dialogue avec les Indiens inscrits et les Inuits sur des enjeux politiques clés. Les bénéficiaires admissibles comprennent les peuples Indiens, les Inuits et les Innus (p. ex. conseils tribaux et autorités indiennes compétentes en matière d'éducation). Comme l'autorité des CEP vise à soutenir les activités de consultation qui ne sont pas couvertes par des autorisations de programme spécifiques, elle n'est pas propre à un enjeu ou à un programme particulier et peut être utilisée par tout programme ou région du Ministère. Les consultations déclenchées par l'obligation légale de consultation de la Couronne ne s'inscrivent pas dans l'autorité des CEP.

Le financement de projet des CEP est alloué au cas par cas, sous réserve de la disponibilité des fonds. Le financement de projet est accessible par le biais de propositions qui portent sur des projets ou des initiatives particuliers et ont des délais fixes.

⁵ Profil de l'information sur le rendement de la COB, page 19.

L'autorité de financement des CEP comporte deux volets. Le budget de 2016 a alloué 10 millions de dollars par année sur cinq ans pour fournir un financement de projets spécifiquement pour les bénéficiaires de la COB. Les CEP sont également un code financier ministériel utilisé pour acheminer les fonds du programme pour la mobilisation. Les dépenses des CEP sont gérées par les experts en gestion des accords financiers de la direction des Politiques et de l'orientation stratégique, qui ont le pouvoir ultime de signer les financements sous ce code financier (à la fois l'enveloppe de 10 millions de dollars pour le financement des projets de l'OAR et le financement de la participation aux programmes).

Tableau 2 : Dépenses des CEP entre les exercices financiers 2013-2014 et 2018-2019

| Année | Dépenses réelles totales |
|--------------|--------------------------|
| 2013-2014 | 23 531 425 \$ |
| 2014-2015 | 15 468 246 \$ |
| 2015-2016 | 16 074 751 \$ |
| 2016-2017 | 24 029 251 \$ |
| 2017-2018 | 62 540 219 \$ |
| 2018-2019 | 46 146 528 \$ |
| Total | 187 790 420 \$ |

2.3 Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral

Le PCIF a pour but d'accroître la capacité, la stabilité et la responsabilité des Métis et des non inscrits et des autres OAR hors réserve pour représenter leurs membres et de leur permettre d'établir des partenariats avec les gouvernements fédéraux et provinciaux et le secteur privé. Plus particulièrement, il vise :

- à soutenir le Ralliement national des Métis (RNM) et ses membres dirigeants dans leur transition vers l'autonomie gouvernementale et l'autodétermination en améliorant leurs capacités de gouvernance;
- à élaborer et à normaliser des « registres objectivement vérifiables » pour les collectifs de Métis détenteurs de droits visés par l'article 35, conformément à l'arrêt *Powley* de la Cour suprême du Canada (2003); et
- à fournir la capacité et le soutien nécessaires aux organisations métisses et autochtones non inscrites pour participer à l'élaboration de positions clés en matière de politiques.

Le volet de projets du PCIF finance des projets chaque année (et dans certains cas sur plusieurs années) pour les bénéficiaires admissibles. Le volet a financé de nombreux projets satisfaisant aux objectifs du Bureau de l'interlocuteur fédéral, à l'échelle nationale, provinciale, régionale ou urbaine, au bénéfice des Métis, des peuples Indiens non inscrits et des peuples autochtones hors réserve. Voici quelques exemples :

- l'élaboration et la distribution de matériel pédagogique dédié aux Métis, pour les classes de la maternelle à la 12^e année (secondaire 5);
- le financement des universités travaillant sur des projets de recherche axés sur la Nation métisse; et
- les initiatives liées à la gouvernance et aux capacités pour les organisations admissibles.

Pour que les organisations soient admissibles au PCIF elles doivent être des Métis à but non lucratif, des Indiens non inscrits ou une autre organisation ou institution autochtone hors réserve; ou d'autres organisations ou institutions non autochtones, y compris les organisations de recherche professionnels.

En plus de fournir un financement de projet, l'autorité du PCIF comprend un deuxième volet, le financement de la gouvernance des Métis (anciennement *Powley*), qui est disponible pour le RNM et ses membres dirigeants en tant que source de fonds souple et permanente pour la gouvernance et les capacités.

Les principaux partenaires externes du PCIF comprennent le RNM et ses membres dirigeants, le Congrès des peuples autochtones et ses affiliés ainsi que les OAR qui représentent les Métis n'appartenant pas au RNM et les organisations représentatives des Indiens non inscrits. Tous les peuples autochtones du Canada représentés par une ou plusieurs des organisations ou organes directeurs susmentionnés sont des parties prenantes notables.

Le volet de gouvernance du PCIF est géré par le Secrétariat de la réconciliation et le volet des projets, par la direction des Relations et des politiques autochtones – anciennement la direction des Relations avec les Métis et les Indiens non inscrits. Les deux unités relèvent de l'autorité du sous-ministre adjoint principal des Politiques et de l'orientation stratégique au sein de RCAANC.

Tableau 3 : Dépenses du PCIF entre les exercices financiers 2013-2014 et 2018-2019

| Année | Dépenses réelles totales |
|--------------|--------------------------|
| 2013-2014 | 10 917 591 \$ |
| 2014-2015 | 7 441 474 \$ |
| 2015-2016 | 14 901 192 \$ |
| 2016-2017 | 21 614 187 \$ |
| 2017-2018 | 29 416 595 \$ |
| 2018-2019 | 81 523 946 \$ |
| Total | 165 814 985 \$ |

Consulter l'annexe A pour obtenir des renseignements sur la mesure du rendement des trois autorités.

2.4 Évaluations antérieures

- Évaluation de 2014 de la Mobilisation et de l'élaboration des politiques

L'évaluation recommandait au Ministère de prendre les mesures suivantes :

- examiner et réviser, le cas échéant, les résultats attendus des autorités sur la COB et les CEP afin de les clarifier et de les distinguer; et
- faire le suivi des engagements appuyés par l'autorité des CEP. Cet outil de suivi doit comprendre le type d'activité, l'objectif, l'emplacement et les participants à l'activité.

- Évaluation de 2014 du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral et de l'initiative *Powley*

L'évaluation recommandait au Ministère de prendre les mesures suivantes :

- collaborer avec les organismes de Métis et Indiens non inscrits et les partenaires fédéraux et provinciaux à l'établissement d'un ensemble précis d'objectifs pour le PCIF qui délimite clairement les rôles et les responsabilités ainsi que les attentes des intervenants.

3. Constatations

La présente section traite des constatations relatives au rendement : répercussions sur les résultats; au rendement : efficacité; et pertinence : alignement de l'approche actuelle avec l'autodétermination et une relation renouvelée. Comme les constatations sont le prolongement les unes des autres, les recommandations sont regroupées dans la section Conclusions et recommandations.

Résultats ministériels escomptés pour la COB, les CEP et le PCIF

- Les peuples autochtones et les habitants du Nord déterminent leur développement politique, économique et social (résultat énoncé dans le plan ministériel 2018-2019 de RCAANC);
- Les peuples autochtones et habitants du Nord font progresser leurs institutions de gouvernance (profils d'information sur le rendement des CEP et du PCIF, avril 2018); et
- Appuyer la reconstruction des nations et des gouvernements autochtones et faire progresser l'autodétermination des peuples autochtones et leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (Cadre de reconnaissance des droits).

3.1 Rendement : Répercussions sur les résultats

Capacité organisationnelle de base

Répercussions sur les résultats

Constatation 1. Le financement de la COB n'atteint pas complètement le résultat escompté visant une contribution et une participation significatives et équitables des OAR à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux.

Constatation 2. Le profil d'information sur le rendement de l'autorité de la COB ne comprend pas d'indicateurs servant à suivre les répercussions des dépenses du Programme sur les résultats attendus.

La théorie du changement relative à l'autorité de la COB est que les contributions versées aux bénéficiaires établiront la capacité organisationnelle de base pour rendre les OAR capables de contribuer et de participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux (résultat immédiat). On s'attend à ce que cette capacité organisationnelle de base contribue à des OAR, leurs membres et les représentants mieux renseignés (résultat intermédiaire), ce qui

devrait contribuer à ce que les peuples autochtones et les habitants du Nord fassent progresser leurs institutions de gouvernance (résultat final). Les mesures de rendement pour l'autorité de la COB sont :

- le pourcentage de financement de la COB engagé en faveur des OAR; et
- le pourcentage des OAR qui présentent un risque « très faible » relativement à leur capacité de gestion financière et de gouvernance (risque mesuré dans le cadre de l'évaluation générale du Ministère).

Au niveau des résultats immédiats, il n'existe pas d'indicateurs de rendement en place permettant de détecter des changements dans le niveau de capacités de base des OAR ni dans leur capacité à contribuer et à participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Pendant la période visée, l'équipe d'évaluation a cherché à comprendre comment les OAR percevaient les changements dans leurs capacités de base et dans leur capacité à contribuer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux.

Contribution de financement de la COB aux OAR

Les bénéficiaires des OAR jugent que la COB est une source de fonds importante qui leur permet d'assumer une partie de leurs coûts de fonctionnement de base. Cependant, la mesure dans laquelle ce financement aide les organisations à défendre les intérêts de leurs membres de manière efficace et significative variait grandement parmi les répondants. Le financement de la COB garantit un certain soutien organisationnel de base aux organisations pour qu'elles puissent défendre les intérêts de leurs membres auprès des différents ordres de gouvernement. Presque toutes les OAR ayant participé à l'évaluation ont affirmé avoir besoin du financement de la COB et étaient reconnaissantes de sa fiabilité. Toutefois, les OAR ont également noté avec la même unanimité - que les « coûts de base » (le loyer, les services publics, le salaire d'un ou deux cadres supérieurs et un rassemblement annuel de leurs membres) ne représentent pas l'entièreté de leurs coûts de capacité de base. Les bénéficiaires de l'OAR participants à cette évaluation ont dressé une liste qu'elles jugent plus fidèle des dépenses de base nécessaires à leurs activités quotidiennes, incluant :

- un espace de travail fonctionnel;
- un effectif complet (recruté et maintenu en poste grâce à une rémunération et à des avantages sociaux stables et compétitifs);
- un budget de voyage qui correspond à la situation géographique et à la participation régulière aux consultations sur les politiques et programmes fédéraux (pas seulement de RCAANC); et
- une petite réserve de fonds de prévoyance pour les urgences.

La grande majorité des OAR participant à cette évaluation ont indiqué que le financement de la COB offert pendant la période visée était nettement insuffisant pour doter en personnel et exploiter une organisation robuste. Par conséquent, la COB n'aide pas, en soi, les organisations à contribuer et à participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Le financement de la COB permet plutôt de couvrir certains coûts de fonctionnement de base et le gouvernement peut ensuite mettre à sa disposition des fonds supplémentaires en fonction des priorités identifiées.

Avant les réductions budgétaires drastiques découlant du Plan d'action de réduction du déficit de 2012, les organisations étaient financées selon une formule qui tenait compte de facteurs tels

que la région et la population qu'elles représentent. Le financement n'est pas revenu à son niveau préalable sur le plan de 2012, obligeant ainsi les OAR à chercher d'autres sources de financement pour leurs besoins.

L'existence organisationnelle et la stabilité financière, bien que nécessaire au fonctionnement élémentaire d'une OAR, ne génèrent pas le niveau de capacité requis pour contribuer de façon significative aux efforts fédéraux ni pour soutenir les objectifs ministériels de faire avancer l'autodétermination des autochtones et de renouveler la relation avec les peuples autochtones. Pour offrir une contribution significative, les intervenants doivent pouvoir influencer les résultats avant qu'ils ne soient décidés et avoir la possibilité d'influer sur les décisions et les politiques futures⁶. Dans le cadre de la méthode actuelle, les OAR travaillent sans relâche pour contribuer et participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux, quand ils reçoivent l'aide supplémentaire dont ils ont besoin. Si le financement des capacités de base des OAR reflétait davantage les coûts réels des capacités de base, ces contributions gagnerait certainement en ampleur.

Au niveau des résultats intermédiaires et finaux, il n'existe aucun indicateur de rendement pour déterminer les changements dans la mesure dans laquelle les organisations autochtones, leurs membres et les élus sont mieux renseignés en raison de la COB ou la contribution de la COB aux peuples autochtones. Comme décrit ci-dessus, l'équipe d'évaluation a trouvé peu de données prouvant que le financement de la COB en soi a contribué à ces résultats au-delà du soutien des coûts d'exploitation de base minimaux.

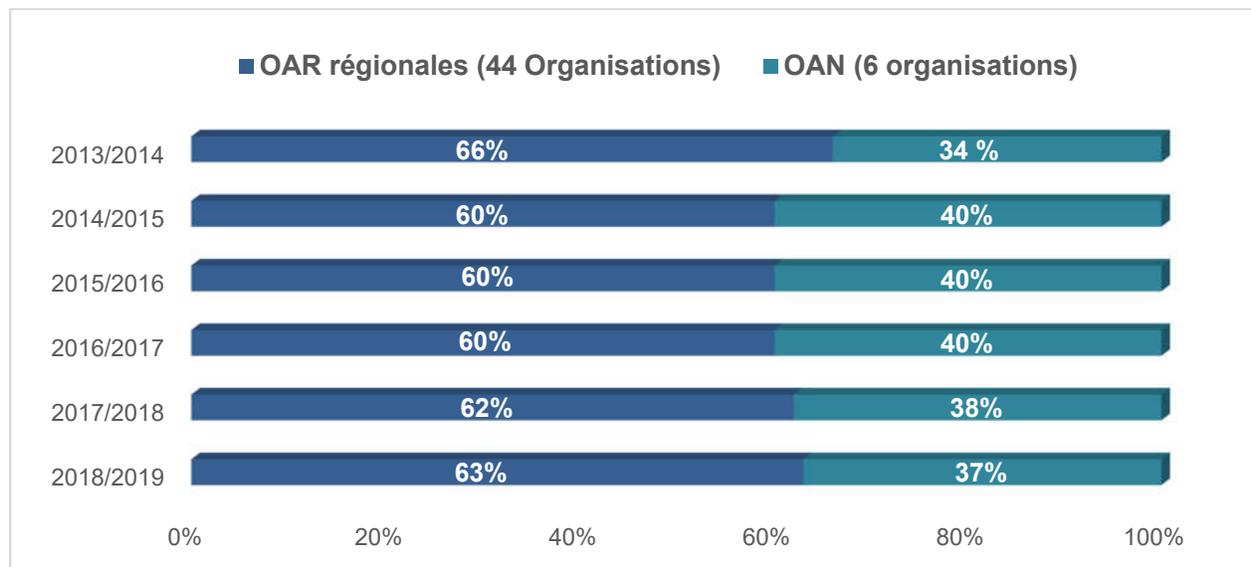
Clarté des niveaux de financement

L'autorité de la COB n'est assortie d'aucune formule qui permettrait d'assurer un financement équitable des OAR. Le document de politique le plus récent, rédigé en 2010, n'est plus en vigueur en raison des coupes budgétaires pangouvernementales de 2012. Ces réductions ont eu une incidence notable sur les niveaux de financement de la COB, car les montants versés à chaque bénéficiaire de l'OAR après 2012 étaient basés sur des niveaux prédéterminés. L'ancienne formule tenait compte du nombre de bureaux régionaux, du nombre des OAR dans chaque région et de la population représentée par chaque organisation (sur la base des données de recensement concernant les Premières Nations vivant dans les réserves). Le financement total était réparti selon ces facteurs. Les coupes de 2012 ont rendu inapplicable la formule de financement et les allocations ne sont pas revenues au niveau d'avant 2012 pour la majorité des bénéficiaires.

De nombreux bénéficiaires ont déclaré qu'ils ne savaient pas comment l'allocation du financement de la COB était calculée; beaucoup ne comprennent pas pourquoi ils reçoivent les montants qu'on leur verse et ont l'impression que les fonds sont en majeure partie destinés aux OAN, ce qui risque de limiter l'accès aux fonds pour les petites OAR ou les OAR régionales.

⁶ Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. « Public Engagement Guide ». <https://www.gov.nl.ca/pep/files/Public-Engagement-Guide.pdf> [En anglais]

Figure 1 : Répartition du financement entre les OAN et les OAR régionales



Les bénéficiaires des régions nordiques et rurales ont indiqué que les fonds qu'ils reçoivent semblent négliger les coûts associés aux activités commerciales dans ces régions. Par exemple, les frais de déplacement d'une organisation du Nord qui veut participer à une activité de consultation dans le Sud seront plus élevés en fonction du prix des vols et du temps de voyage nécessaire. D'autres organisations jugent que le financement de la COB ne fournit pas une aide suffisante par rapport au nombre de membres qu'elles représentent.

L'évaluation a révélé une différence d'approche de l'établissement des relations et de niveau de financement des capacités de base entre les OAR nationales et les OAR régionales. Chaque année entre 2014-2015 et 2018-2019, de 35 à 39 % de l'enveloppe totale de la COB destinée à 50 bénéficiaires étaient alloués à cinq OAN. Pour au moins deux (soit l'Assemblée des Premières Nations et le RNM, ainsi que l'Inuit Tapariit Kanatami, dans une moindre mesure) des cinq OAN, le financement de la COB a non seulement mieux répondu à leurs besoins réels en matière de capacités de base, mais a également été négocié entre les OAN et le Ministère. De plus, ces accords négociés au niveau national prennent souvent en considération les accords spécifiques au programme ou à un projet et qui s'inscrivent dans un accord global, les deux parties reconnaissant apparemment les avantages de savoir le nombre des activités financées (et le montant des fonds servant à exécuter ces activités) stable et prévisible. Notons toutefois que les trois OAR représentant les femmes autochtones n'ont pas d'accords de cette nature; cependant, de nouveaux accords de partenariat ont été signés avec l'Association des femmes autochtones du Canada (2019) et Pauktuutit (2017) au cours de la période visée. Aucun de ces accords n'incluait une capacité garantie ni de financement de projet.

La réalité des OAR : Ce qu'elles sont et ce qu'elles accomplissent

Constatation 3. Le financement de la COB ne tient pas compte des mandats généraux des OAR, qui soutiennent leur capacité à contribuer et à participer de manière significative à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux.

En plus de défendre les intérêts politiques de leurs membres, les OAR du Canada qui reçoivent le financement de la COB proposent souvent une vaste gamme de programmes (initiatives de formation professionnelle, services aux personnes âgées, formation sur l'éducation des enfants pour les nouvelles ou les futures mères, etc.), gèrent des projets de logements (le plus souvent des unités locatives subventionnées) et d'autres initiatives commerciales (p. ex. l'exploitation de ressources naturelles et la location d'espaces commerciaux). Comme il s'agit d'organismes sans but lucratif, chaque activité génératrice de revenus sert à financer de tels programmes et le personnel nécessaire à leur exécution, mais temporairement seulement, car les sources de financement supplémentaires provenant de projets ne sont pas stables, prévisibles, ni suffisantes pour répondre aux besoins existants. Les OAR représentent aussi fréquemment leurs nations membres dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale et les revendications ou litiges relatifs aux traités avec le gouvernement fédéral.

Dans sa forme actuelle, le financement de la COB ne peut aider les OAR à remplir toutes les facettes de leur mandat. Il vise à favoriser la contribution des OAR aux politiques et aux programmes de RCAANC seulement. Ce sont d'autres autorités et programmes qui financent, sur la base de propositions et de projets donnés, les capacités opérationnelles dont les OAR ont besoin pour remplir le mandat pour lequel elles ont été créées, un financement qui provient le plus souvent de RCAANC et d'autres ministères. Cependant, les bénéficiaires ayant participé à l'évaluation ont souligné que ces autres facettes de leur mandat les aidaient à mieux comprendre les besoins de leurs membres, une compréhension jugée indispensable pour pouvoir défendre les intérêts de ces derniers de façon significative et efficace.

Le financement de la COB ne vise donc qu'à aider les OAR à survivre et non à financer la totalité de leur mandat. Sans la capacité de pouvoir remplir son mandat, une organisation peut ne pas être en mesure de contribuer pleinement à l'élaboration des politiques et des programmes d'un ministère.

Lorsqu'on examine la gamme complète des instruments de financement que les OAR utilisent et la contribution relative du seul financement prévisible (la COB), on constate un décalage fondamental entre l'objectif de la COB (soutenir les capacités de base d'une organisation) et son principal résultat (que les peuples autochtones contribuent à l'élaboration des politiques), en particulier au regard du rôle que ces organisations jouent dans cette contribution. De nombreux répondants étaient d'avis que le financement de la COB pourrait atteindre plus efficacement ses résultats escomptés s'il était considéré avant tout comme une aide pour les capacités opérationnelles (les coûts que les OAR jugent nécessaires à leur mandat) plutôt que pour les capacités opérationnelles de base (les coûts pour assurer la survie d'une OAR) et s'il reconnaissait la pleine mesure des mandats des bénéficiaires.

Consultations et élaboration des politiques

Répercussions sur les résultats

Constatation 4. La mobilisation des OAR s'est accrue pendant la période visée pour l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux, mais les OAR ont régulièrement exprimé que les consultations n'étaient pas toujours menées de manière significative ou ne prévoyaient pas assez de ressources.

Constatation 5. Le profil d'information sur le rendement de l'autorité des CEP ne comprend pas d'indicateurs servant à suivre les répercussions des dépenses du programme sur les résultats escomptés.

La théorie du changement relative à l'autorité des CEP est que, grâce à l'aide qui leur est versée, les bénéficiaires pourront participer aux séances de consultation. De cette façon, les intervenants autochtones et gouvernementaux auront une meilleure connaissance de la position des autres parties concernant les politiques et les programmes (résultat immédiat). La mobilisation des intervenants est censée influencer l'élaboration des politiques et des programmes (résultat intermédiaire), et le résultat final pour l'autorité est la prise en considération de l'engagement des autochtones dans les politiques et aux programmes de RCAANC. La seule mesure de rendement pour l'autorité des CEP est :

- nombre de séances de consultation menées avec les intervenants de façon à ce qu'ils agissent sur l'élaboration des politiques et des programmes de RCAANC.

Il n'existe pas d'indicateurs de rendement pour le résultat intermédiaire permettant de détecter des changements dans le niveau de connaissance des priorités chez les OAR et le personnel ministériel. En outre, l'équipe d'évaluation n'a pas mesuré si le niveau de connaissance concernant les sujets visés par des consultations avait changé, une évaluation qu'il serait mieux de faire pendant qu'une consultation a lieu ou immédiatement après. Elle a plutôt cherché à connaître les impressions des OAR concernant la mesure dans laquelle ils ont participé à des séances de consultation pendant la période visée ainsi que la qualité de ces consultations. Ces données recueillies sont étroitement liées au résultat immédiat visé, car un processus de consultation de qualité risque fort bien de se traduire par une meilleure connaissance, par chaque partie, des points de vue de l'autre.

La consultation gagne en quantité, pas nécessairement en qualité

Pendant la période de l'évaluation, beaucoup de bénéficiaires des CEP ont noté une hausse des demandes de consultation du Ministère sur un large éventail de réformes des politiques et des programmes fédéraux. L'équipe d'évaluation attribue en grande partie cette hausse à l'engagement du gouvernement envers une relation renouvelée de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre la Couronne et les Inuits avec les peuples autochtones, une relation axée sur la reconnaissance des droits, le respect et le partenariat. Considérée par la plupart des organisations autochtones interrogées comme un développement positif,

l'augmentation des activités d'engagement n'a pas été perçue comme incluant suffisamment de ressources – qu'il s'agisse de temps ou d'argent – pour apporter une contribution significative aux engagements.

La majorité des OAR engagés dans l'élaboration d'une politique ou d'un programme pendant la période visée avaient bien l'impression d'intervenir davantage dans les discussions de réforme, mais il n'est pas clair dans quelles mesures elles étaient réellement entendues en raison de :

- les OAR et leurs membres avaient peu de temps pour discuter de l'enjeu dont il est question, et encore moins pour en faire l'examen;
- les OAR ont le sentiment que les décisions avaient déjà été prises au sein du gouvernement;
- elles ont l'impression que le gouvernement a une forte dépendance aux OAN, en particulier à l'Assemblée des Premières Nations, au détriment des OAR et des Premières Nations; et
- il n'y a pas de mécanisme qui leur permettrait de déterminer comment leurs points de vue ont été intégrés dans la politique.

Si on ne leur réserve pas le temps et les ressources nécessaires, les efforts de dialogue peuvent en fait nuire à la relation avec les partenaires extérieurs. Pour les parties qui manquent de ressources, une multiplication des consultations se traduira par une lassitude liée aux recherches qu'elles doivent faire. Il ne fait aucun doute que l'approche actuelle sollicite encore davantage le temps et les ressources humaines et financières des organisations.

Il n'existe pas d'indicateurs de rendement pour le résultat intermédiaire permettant de détecter des changements dans la mesure ou la façon dont la mobilisation des intervenants influence l'élaboration des politiques et des programmes. L'équipe d'évaluation a voulu comprendre les contributions à ce résultat. Pour ce faire, elle a interviewé les OAR et le personnel du Ministère. Dans l'ensemble, les OAR ont indiqué qu'ils n'avaient aucune idée précise dans quelle mesure leur rétroaction était prise en considération dans les politiques et les programmes. Notons toutefois que l'unité responsable de la gestion des CEP n'était au courant d'aucun mécanisme de rétroaction systématique qui aurait été mis en place au Ministère ou dans ses secteurs.

Enfin, l'équipe d'évaluation estime que le résultat final pour cette autorité ne découle pas logiquement des énoncés de résultats précédents, dans la mesure où l'autorité est destinée à influencer les politiques et les programmes (résultat intermédiaire), vraisemblablement en vue d'améliorer leur qualité et leur sensibilité aux besoins des intervenants autochtones, ce qui ne fait pas suite à la « prise en considération » des contributions autochtones pour atteindre le résultat final.

Lien entre le financement des CEP ainsi que la COB, PCIF et les OAR

Constatation 6. Il y a chevauchement et manque de clarté entre les trois autorités : COB, CEP et PCIF. L'autorité des CEP est régulièrement considérée (et utilisée) par les fonctionnaires du Ministère et les bénéficiaires des OAR comme un « complément » au financement insuffisant pour la COB.

Les 10 millions de dollars supplémentaires de fonds dédiés aux CEP pour les OAR qui sont gérés par les Experts en gestion des accords financiers sont en grande partie (70 %) alloués aux bureaux régionaux de SAC pour être ensuite distribués aux OAR. Un plus petit pourcentage est distribué par les Experts en gestion des accords financiers directement aux OAN et un pourcentage encore plus petit est conservé en réserve pour les imprévus. Alors que le financement des CEP devrait servir à obtenir la rétroaction des autochtones sur l'élaboration des politiques et des programmes, l'équipe d'évaluation a constaté que ces 10 millions de fonds servent exclusivement de financement d'appoint pour les capacités des OAR reconnues, et par conséquent, complètent le financement de la COB.

De nombreux bénéficiaires des OAR et fonctionnaires ministériels qui ont participé à cette évaluation ont qualifié les dépenses des CEP de « complément » au financement insuffisant de la COB, en particulier dans le contexte du Plan d'action pour la réduction du déficit. L'interdépendance de ces deux autorités se manifeste encore davantage quand on considère que leurs résultats sont nécessaires pour atteindre leurs résultats escomptés communs. Autrement dit, ensemble, la COB et les CEP fournissent aux bénéficiaires la capacité opérationnelle de base pour contribuer et participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux, cela dit quand ils ont suffisamment de financement pour participer aux consultations.

Les évaluations précédentes des CEP et de la COB ont révélé un chevauchement et un manque de clarté entre les deux autorités. L'autorité des CEP se veut un véhicule pour un large éventail d'engagements entre RCAANC et les peuples autochtones pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes ministériels. Selon les modalités et conditions des CEP, les activités admissibles sont «celles qui étudient, élaborent, proposent, examinent, éclairent ou consultent sur des questions de politique relevant du mandat du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) ». Les types spécifiques d'activités admissibles sont les ateliers, les études, les réunions et l'élaboration de politiques, tout portant sur des sujets liés aux politiques et aux programmes de RCAANC. Grâce au processus d'entrevue et à l'examen de littérature et de documentation, l'évaluation actuelle, ainsi que les deux évaluations précédentes, ont révélé qu'une telle flexibilité est souhaitable étant donné que le financement des CEP est utilisé dans toute la gamme des activités de RCAANC et des organisations autochtones au Canada. Si les processus et les objectifs d'engagement doivent refléter la collaboration et le partenariat, le Ministère devrait être en mesure de répondre aux nouvelles questions et priorités qui ont une incidence sur son mandat.

Cette flexibilité, une force évidente de l'autorité des CEP, peut également être considérée comme une faiblesse. Bien qu'il est clair que la flexibilité est nécessaire, le pouvoir des CEP peut être interprété de manière très vague en raison d'un manque de clarté sur ce qui peut être financé ou peut-être plus important encore, sur ce qui ne peut pas l'être. De telles interprétations vagues signifient que l'autorité des CEP est souvent utilisée pour verser des fonds qui peuvent être justifiés, mais qui correspondent mieux à l'autorité de la COB parce que les activités financées ne sont pas toujours directement liées aux initiatives d'engagement. Lorsque les fonds sont alloués de cette manière, les résultats attendus qui découlent des consultations et des rapports associés ne se produiront pas.

Il convient de noter que le financement des CEP vise à soutenir des initiatives d'engagement spécifiques liées à des livrables et des résultats définis associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes. Comme indiqué ci-dessus, le fait d'appuyer une fonction continue en utilisant le pouvoir des CEP suggère une inadéquation et que le financement des CEP est parfois utilisé comme «complément» pour les ressources de la COB existantes. De tels

cas pourraient indiquer des problèmes liés au niveau et à l'utilisation du financement ainsi qu'un manque de clarté concernant l'autorité à utiliser.

Le but visé de l'autorisation des CEP peut être compris dans le contexte de deux types importants de financement fournis aux bénéficiaires de RCAANC : le financement de base; et le financement de projets. Le financement de base est conçu pour soutenir l'existence de base d'une organisation bénéficiaire et comprend des catégories telles que les salaires du personnel et les coûts d'entretien de base et des services publics. Le financement de projet va au-delà de ces catégories pour inclure des initiatives spécifiques qui, conceptuellement, ont un début et une fin. Les projets (c.-à-d. les activités d'engagement) peuvent être pluriannuels, mais ils ne sont pas en cours parce qu'ils ont une fin prévisible avec des résultats escomptés clairement définis. Il est évident dans la documentation du programme que l'intention des CEP est de mettre en place des initiatives d'engagement clairement définies. Cependant, comme indiqué dans cette évaluation, CEP sont souvent utilisés pour «compléter» les opérations de base.

La confusion entre le financement de base et le financement de projet peut être vue dans l'idée d'activités «de base». Les activités de base sont celles qui ne semblent pas correspondre parfaitement aux catégories de base ou de projet : elles semblent généralement étroitement liées à la raison d'être de l'organisation et vont au-delà des éléments de base tels que les bâtiments, les services publics et les salaires. Une comparaison entre l'autorité de la COB et l'autorité des CEP révèle une source potentielle de confusion. L'autorité de la COB, est destinée aux opérations de base, tandis que l'autorité des CEP doit être consacrée au financement de projets pour les consultations sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes, cependant, leurs objectifs déclarés sont très similaires. En outre, l'autorité du PCIF partage également des objectifs similaires à ceux de la COB et des CEP. Le tableau 3 présente une comparaison des principaux résultats attendus des trois autorités.

Tableau 4 : Résultats clés des pouvoirs de la Capacité organisationnelle de base, des Consultations et de l'élaboration des politiques et du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral

| COB | CEP | PCIF |
|---|--|---|
| Capacité organisationnelle de base pour que les organisations représentatives autochtones soient capables de contribuer et de participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux | L'engagement avec les intervenants influence l'élaboration des politiques et des programmes de RCAANC et de SAC. | Augmentation de la capacité organisationnelle et de gouvernance des organisations métisses Renforcement des relation de gouvernement à gouvernement entre la Couronne et la Nation métisse Fournir la capacité et le soutien nécessaires pour la participation à l'élaboration de positions stratégiques clés par les Métis, les organisations autochtones non inscrites. |

De cette comparaison, on peut voir que les trois autorités ont des objectifs similaires. Les pouvoirs de la COB et des CEP ont tous les deux pour objectif la participation à l'élaboration de programmes et de politiques. L'autorité du PCIF a également des points communs avec la COB

et les CEP. Le volet gouvernance du PCIF partage des objectifs similaires avec la COB, tandis que le volet projet du PCIF est similaire aux CEP. Il existe également des points communs entre les autorités en termes de destinataires. La COB et les CEP financent les OAR et les peuples autochtones, et le PCIF et la COB soutiennent les organisations représentatives des Métis et des Indiens non inscrits.

Les deux évaluations précédentes ont formulé des recommandations visant à résoudre les problèmes de chevauchement entre les autorités de la COB et des CEP. L'évaluation de 2009 de la Consultation et de l'élaboration des politiques et du financement de la Capacité organisationnelle de base recommandait de combiner les autorités de la COB et des CEP en raison de leur similarité. L'évaluation de 2014 de l'Engagement et de l'élaboration de politiques, qui ne couvrait que l'autorité des CEP, mais faisait référence à l'autorité de la COB en raison de sa similitude avec les CEP, a recommandé que leurs différences soient clarifiées pour s'assurer que le financement des CEP soit alloué aux activités d'engagement afin d'éclairer la politique et le programme de développement, plutôt que pour des activités de base et similaires.

L'évaluation actuelle est plus large que les deux évaluations précédentes, car elle inclut également l'autorité du PCIF, mais elle fait des observations similaires autour du chevauchement des autorités. Puisqu'il y a maintenant trois autorités qui ont des objectifs et des bénéficiaires similaires, cette évaluation conclut que des travaux devraient être entrepris pour améliorer la coordination et l'alignement des pouvoirs.

Il existe diverses façons d'améliorer la coordination et l'alignement entre les autorités, comme la mise en place de multiples volets pour fournir divers types de financement (par exemple, le financement de base, le financement de projet et le financement du renforcement des capacités) pour les opérations régionales des autorités. Quelle que soit l'approche spécifique adoptée, les autorités doivent permettre la coordination stratégique du financement et réduire les chevauchements afin d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes et des rapports sur le financement.

Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral

Répercussions sur les résultats

Constatation 7. Les données montrent que le volet de gouvernance du PCIF contribue aux résultats escomptés, notamment l'élaboration et le maintien d'un registre de membres des Métis du Canada qui soit objectivement vérifiable.

Constatation 8. La théorie du changement des résultats escomptés pour le volet des projets du PCIF n'est pas claire et les projets financés ne correspondent pas avec les résultats escomptés ou à l'orientation stratégique.

Constatation 9. Il y a un manque de clarté sur la façon de procéder avec les partenaires Métis et Indiens non inscrits à la suite de l'arrêt Daniels de la Cour suprême du Canada.

Constatation 10. Il y a un manque d'accords de financement pluriannuels négociés avec les organisations nationales représentant les femmes et les Indiens non inscrits.

La théorie du changement relatif à l'autorité du PCIF est que les contributions versées aux bénéficiaires permettront l'établissement et le maintien des registres objectivement vérifiables des détenteurs de droits des Métis visés à l'article 35 (résultat immédiat), ce qui améliorera les capacités organisationnelles et de gouvernance des organisations métisses (résultat intermédiaire), ce qui renforcera la relation entre la Couronne et la Nation métisse ainsi que la relation gouvernement à gouvernement (résultat final). Cette théorie semble ne s'appliquer qu'au volet de gouvernance du PCIF, qui cible les détenteurs de droits visés à l'article 35 (RNM et ses membres dirigeants), et non au volet des projets, qui est offert à toute organisation sans but lucratif des Métis, des Indiens non inscrits et des autochtones hors réserve ou à leurs institutions ou encore à d'autres organisations ou institutions non autochtones. Le résultat escompté pour le volet des projets est moins clair.

Il existe de nombreux indicateurs de rendement pour l'autorité du PCIF :

- pourcentage de membres dirigeants participant aux tables exploratoires de RCAANC;
- priorités communes définies dans l'Accord Canada-Nation métisse qui relèvent de RCAANC, sont mises de l'avant par le biais du mécanisme bilatéral permanent;
- nombre d'organisations métisses auparavant sans but lucratif qui sont devenues des gouvernements métis représentatifs;
- pourcentage des organisations de Métis et d'Indiens non inscrits qui présentent un risque « très faible » relativement à leur capacité de gestion financière et de gouvernance;
- pourcentage de membres dirigeants qui appliquent les normes de tenue de registre de l'Association canadienne de normalisation; et
- nombre de registres avec une liste de membres confirmés et certains.

Il n'est pas clair si ces indicateurs sont suivis systématiquement et utilisés pour éclairer la planification des programmes, la responsabilité et l'apprentissage.

Gouvernance du PCIF - Un appui ferme aux gouvernements Métis

L'évaluation a révélé que le volet de gouvernance du financement du PCIF était un outil fiable, intentionnel et efficace grâce auquel le Canada aide les membres dirigeants du RNM dans leur cheminement vers l'autonomie gouvernementale. En particulier, l'évaluation a révélé une approche intentionnelle de la part du volet de gouvernance visant à anticiper et soutenir systématiquement les besoins des membres dirigeants du RNM et de les aider à aborder chaque élément du processus de négociation traditionnel vers l'autonomie gouvernementale, habituellement mené par le secteur des Traités et du gouvernement autochtone de RCAANC.

Cette approche a démontré les avantages évidents et les gains accrus pour toutes les parties en fournissant un soutien intentionnel aux partenaires autochtones pour les aider à atteindre leurs objectifs et leur destination finale, définis par les peuples autochtones eux-mêmes, ce qui est en parfaite adéquation avec les objectifs ministériels.

Par exemple, en ce qui concerne les résultats immédiats de l'établissement et de la tenue des registres, les membres dirigeants du RNM interrogé dans le cadre de cette évaluation ont souligné des progrès continus dans le développement et à la tenue de leurs registres grâce au financement dédié du PCIF. Bien que le financement des registres pour les Métis se poursuive depuis l'arrêt *Powley* rendu en 2004 par la Cour suprême du Canada, l'arrêt *Daniels* aussi rendu par la Cour suprême du Canada en 2016 a provoqué une hausse des demandes de citoyenneté métisse. Pendant la période de l'évaluation, il y a également eu une reconnaissance accrue de gouvernements Métis par la Couronne et du financement connexe pour que ces gouvernements Métis puissent offrir des services à leurs citoyens. En plus de gérer cette demande accrue, certains membres dirigeants du RNM ont entrepris les activités suivantes en vue de créer et d'améliorer les registres : amélioration de la sécurité des dossiers et de la tenue de documents; transition d'un registre de papier vers un système de registre automatisé; lancement d'un processus conjoint entre les membres dirigeants du RNM, le Secrétariat de réconciliation et l'Association canadienne de normalisation pour établir les normes pour la tenue de registres des Métis conformes à l'arrêt *Powley* conjointement entre les membres dirigeants du RNM, le Secrétariat de la réconciliation et l'Association canadienne de normalisation.

Les bénéficiaires du financement ont également noté que cet aspect du financement du PCIF était fondamental à toutes les autres activités que leurs gouvernements entreprennent au nom de leurs citoyens.

Pour ce qui est d'accroître les capacités organisationnelles et de gouvernance (résultat intermédiaire), les membres dirigeants du RNM ont travaillé sur divers domaines en fonction de leurs priorités, conformément au modèle du volet de financement de la gouvernance du PCIF. Un membre du gouvernement du RNM a, par exemple, mentionné la place importante accordée à l'inscription des citoyens et la mise en place d'une structure de gouvernance, ou « l'infrastructure sur laquelle reposera notre gouvernement et notre méthode de prestation des programmes et des services », dont un plan stratégique, et à l'avancement des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

En juin 2019, des ententes sur la reconnaissance et l'autonomie gouvernementale ont été signées avec la Nation métisse de l'Alberta, la Nation métisse de l'Ontario et la Nation métisse de la Saskatchewan, servant ainsi le résultat final qui consiste à consolider les relations entre la Couronne et les Métis. Les répondants considèrent que l'aide apportée aux membres de la Nation métisse par l'intermédiaire de l'autorité du PCIF, dans le but de parvenir à l'autonomie gouvernementale, a contribué à ce moment historique, en permettant entre autres la création de registres objectivement vérifiables par les membres dirigeants du RNM. Ces ententes font suite à l'annonce tout aussi historique de 2017 selon laquelle, dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, 500 millions de dollars seraient investis sur 10 ans pour favoriser l'établissement par la Nation métisse d'une stratégie sur le logement. L'évaluation a révélé que les gouvernements Métis considèrent ces grandes réalisations comme des signes de la consolidation de la relation entre le Canada et la Nation métisse et des efforts continus de réconciliation.

Le financement du volet de gouvernance est un négocié pluriannuel, substantiel et flexible, qui permet au RNM et à ses membres dirigeants d'établir leurs propres priorités et de gérer les fonds comme ils l'entendent. Ils peuvent notamment les réaffecter ou les reporter et doivent respecter

des exigences minimales en matière de rapport. Ainsi, le modèle et la mise en œuvre de ce volet sont un bon exemple d'une relation concrète de gouvernement à gouvernement fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat et d'un modèle de financement pensé pour contribuer à atteindre les résultats escomptés.

Projets du PCIF

Comme mentionné ci-dessus, il n'existe pas de théorie claire du changement pour le volet des projets du PCIF. Les résultats escomptés pour l'autorité du PCIF ne concernent que les organisations de la Nation métisse, et non les organisations non affiliées au RNM ni les groupes d'Indiens non inscrits, qui sont admissibles au financement du PCIF. En outre, les projets financés au titre de cette autorité ne sont pas étroitement liés à un résultat escompté, et le personnel du programme a indiqué un manque de clarté quant aux projets qui devraient être financés et aux raisons du financement. Ainsi, l'équipe d'évaluation a constaté que le volet des projets devait être examiné de plus près et avait besoin d'une planification stratégique pour que le financement octroyé soit plus délibéré dans son approche et par conséquent plus efficace.

La décision rendue en 2016 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Daniels c. Canada*, qui reconnaît le statut « d'Indien » des Métis et des Indiens non inscrits, définis au *paragraphe 91(24)* de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et la responsabilité fiduciaire fédérale envers les Métis et les Indiens non inscrits qui en découle ont engendré une hausse importante des demandes de financement de projets dans le cadre du PCIF. Cependant, aucune stratégie ni orientation politique n'a encore été élaborée par RCAANC en réponse à cette décision historique. Par conséquent, les candidats potentiels intéressés sont invités à présenter une demande alors que les 3,7 millions de dollars sont déjà sursouscrits. L'évaluation a révélé qu'il n'existe pas de stratégie et d'approche politiques claires pour l'autorité.

Équité entre les sexes

Le Secrétariat de la réconciliation créé récemment au sein du secteur des Politiques et de l'orientation stratégique de RCAANC, a subi une restructuration considérable pendant la période de l'évaluation et compte désormais, entre autres, trois directions responsables des relations entre la Couronne et les Premières Nations, entre la Couronne et les Métis et entre la Couronne et les Inuits. Puisque le Secrétariat est responsable des mécanismes bilatéraux permanents, desquels font partie l'Assemblée des Premières Nations, le RNM et l'Inuit Tapiriit Kanatami, il serait logique de lui confier la responsabilité des relations avec ces OAN partenaires. Cependant, la responsabilité des relations avec les organisations de Métis, d'Indiens non inscrits et les OAR des femmes ne relève pas du Secrétariat. Ces deux catégories sont plutôt gérées par la direction des Relations et politiques autochtones, qui relève du directeur général des Relations externes et avec les autochtones. Cette dernière gère les trois autorités visées par cette évaluation.

Des accords ont été signés en 2018-2019 avec l'Association des femmes autochtones du Canada et le Congrès des peuples autochtones. L'accord avec l'Association des femmes autochtones du Canada était assorti d'un financement (qui n'était toutefois pas garanti), tandis que celle avec le Congrès des peuples autochtones ne prévoyait ni financement ni stratégie visant à prendre en charge la communauté croissante de demandeurs en vertu du *paragraphe 91(24)*.

3.2 Rendement : Efficience

Constatation 11. Exiger la soumission de demandes ainsi que l’approbation, la préparation et l’exécution de plusieurs accords de financement avec les mêmes bénéficiaires au cours d’une année donnée représente une utilisation inefficace des ressources et du temps du Ministère et des OAR.

À la fin de chaque exercice financier, la majorité des bénéficiaires de l’OAR qui ont participé à cette évaluation consacrent beaucoup de ressources à la rédaction de propositions détaillées. Toutefois, ces efforts colossaux sont déployés, pour que l’organisation obtienne les fonds de projet nécessaires pour exécuter ses programmes, mais aussi pour garantir son fonctionnement grâce à la perception de frais administratifs pour chaque accord de contribution. Ces frais, parfois regroupés pour des dizaines d’accords de contribution, couvrent souvent les salaires des travailleurs contractuels et du personnel permanent d’une OAR par le biais de calculs financiers compliqués et longs. Une organisation qui dépend du financement de projets pendant plusieurs années fait face à des défis importants en matière de budget et de gestion financière, qui l’exposent à des déficits inattendus⁷. Selon Moran et al (2016), la fragmentation fiscale et administrative (p. ex. des prêts à court terme avec des instructions très précises et beaucoup de rapports à produire) peut dépasser les capacités des organisations autochtones et être inefficace⁸.

Un modèle plus efficace intégrerait tous les coûts associés au développement des capacités fondamentales d’une OAR dans un seul accord de financement, ce qui réduirait le nombre d’accords entre les organisations et les ministères. Cela entraînerait une diminution des demandes de propositions, des transferts financiers et des rapports. L’évaluation a soulevé une directive qui devait débiter à compter du 1^{er} avril 2020 au sein du secteur des Politiques et orientation stratégiques pour entamer des discussions sur les accords globaux de financement⁹ avec tous les bénéficiaires de la COB. L’équipe d’évaluation appuie cette directive et recommande aussi que les discussions portent sur le mandat complet des bénéficiaires des OAR, déterminés en dialoguant avec ces dernières, et que la mise en œuvre soit échelonnée sur une période raisonnable.

Constatation 12. Les retards dans la livraison des fonds engagés aux OAR empêchent l’utilisation efficace et efficiente des fonds par les organisations et sapent les progrès réalisés par le Canada pour renouveler la relation avec les peuples autochtones.

⁷ GROULX, L. « Special Report: Native Women’s Alliance of Canada (NWAC) Operations (Rep.) », p. 5 juin 2018. Tiré de : <https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2019/04/Special-Report-NWAC-Operations-2018.pdf>. [En anglais]

⁸ MORAN, M., D. Porter et J. Curth-Bibb. « The Impact of Funding Modalities on the Performance of Indigenous Organisations ». Australian Journal of Public Administration, 75(3), 359-372. doi:10.1111/1467-8500.12192, p. 361, 2016. [En anglais]

⁹ L’Entente de financement global est le nouveau modèle d’entente standard pour les paiements de transfert aux communautés autochtones. Elle a été conçue pour remplacer plusieurs modèles d’entente sous l’ancien ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada et de Santé Canada - Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, et pour fournir des modèles d’entente uniformes pour Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. (CIRNAC). Récupéré : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1564162936203/1609420654734>

Les bénéficiaires ont reçu les fonds de la COB dans les délais prévus et de manière prévisible pendant la majeure partie de la période de l'évaluation, à l'exception de la dernière année en raison de complications dans le traitement des transactions liées à l'implantation d'un nouveau logiciel financier ministériel.

L'évaluation précédente de l'autorité des CEP avait relevé des défis pour fournir le financement en temps opportun et ces défis se sont poursuivis. Plus récemment, la transformation d'Affaires autochtones et du Nord Canada en RCAANC et SAC a contribué à des retards dans le transfert des paiements. De plus, les paiements sont parfois en retard parce que les organisations ne soumettent pas toujours les documents appropriés en temps opportun. Les retards dans l'obtention du financement des projets ont entraîné des retards dans la dotation en personnel et la mise en œuvre des projets, en particulier pour les petites organisations qui ne sont pas en mesure de gérer leur trésorerie. Pour certains bénéficiaires, ces retards s'accompagnaient d'une incertitude quant à l'exécution du budget initial et des activités proposées dans le délai de départ. D'autres avaient une meilleure idée des changements à apporter à leur échéancier ou à leur budget, mais devaient consacrer du temps supplémentaire pour retravailler les propositions afin de les adapter aux nouveaux budgets et délais.

Tout au long de 2019, les bénéficiaires du volet de gouvernance du PCIF ont exprimé une frustration croissante en raison des retards dans la livraison des fonds et la charge financière qu'ils devaient assumer en raison des importantes dépenses à gérer dans leur trésorerie. Les gouvernements Métis se sont aussi inquiété du fait que, même s'ils vivaient une relation croissante avec la Couronne, impliquant de plus en plus de ministères fédéraux, partiellement en raison des nouvelles priorités définies grâce aux mécanismes bilatéraux permanents établis en 2017, l'équipe responsable de la relation Couronne-Métis au sein de RCAANC n'avait pas grandi au même rythme pour s'adapter au nombre croissant de secteurs de politiques et de programmes. Selon eux, ces responsabilités supplémentaires, sans que soient augmentés les effectifs, sont la cause des retards de financement qui ont menacé les réalisations faites au cours de la même période.

Les préoccupations opérationnelles des bénéficiaires en raison des retards dans la distribution des fonds (de la part des CEP souvent liés à des retards dans la prise de décision sur les propositions) dans les trois autorités, il y a risque d'impacts sur la relation avec les partenaires autochtones. Comme mentionné plus haut, plusieurs accords historiques importants ont été conclus avec les gouvernements Métis et les OAR au cours de la période de l'évaluation, ce qui a ont accru la bonne volonté de toutes les parties, mais celle-ci pourrait vite s'éroder et disparaître si les retards de financement persistent.

3.3 Pertinence : Alignement de l'approche actuelle avec l'autodétermination et une relation renouvelée

Constatation 13. Hormis les gains réalisés (soutien positif aux membres dirigeants et à leurs registres dans le volet de gouvernance du PCIF), l'approche ministérielle de soutien aux OAR contribue de façon limitée aux priorités gouvernementales de haut niveau visant à faire progresser l'autodétermination des autochtones et à renouveler la relation avec les peuples autochtones.

Autodétermination

Pendant la période de l'évaluation, le gouvernement du Canada s'est engagé à faire progresser l'autodétermination des peuples autochtones. Dans sa lettre de mandat (octobre 2017, puis renouvelée et réitérée en août 2018), la ministre des Relations Couronne-Autochtones a reçu pour tâche de « moderniser notre structure institutionnelle et notre gouvernance pour que les peuples des Premières Nations, Inuits et Métis puissent renforcer les capacités qui leur permettront d'appuyer la mise en œuvre de leur vision d'autodétermination » et « d'établir un dialogue constructif et réfléchi et d'ajouter, au besoin, des priorités au programme du gouvernement ». Selon l'équipe d'évaluation, on peut dire que les autorités de financement contribuent à l'autodétermination des autochtones dans la mesure où elles servent les priorités et les mandats des OAR.

Le pouvoir discrétionnaire du Ministère d'approuver ou non les propositions financées par l'autorité des CEP soumises par des bénéficiaires de la COB ne contribue pas assez au principe d'autodétermination. Selon des entrevues avec le personnel de RCAANC, les projets ayant de meilleures chances sont ceux qui correspondent le mieux aux priorités du gouvernement du Canada. Dans une situation de véritable autodétermination, ces organisations pourraient définir leurs propres priorités, et le gouvernement devrait négocier le financement en fonction de ces priorités.

Le volet de la gouvernance du PCIF, est, pour sa part, une source flexible et prévisible de fonds opérationnels destinés aux gouvernements Métis, et le fait qu'ils peuvent allouer ces fonds aux priorités de leur choix sert parfaitement le principe d'autodétermination.

Ce modèle contribue aussi à renouveler la relation entre la Couronne et la Nation métisse. Il a contribué à améliorer les registres des bénéficiaires, qui leur permettent d'identifier et de représenter leurs membres. Une relation renouvelée est ancrée dans la reconnaissance de la distinction des peuples et de leurs droits, ce à quoi travaille le gouvernement du Canada depuis plusieurs années au moyen d'une approche concertée au sein de l'autorité du PCIF. Toutefois, les difficultés actuelles à fournir en temps voulu les fonds engagés, un élément essentiel de cette relation, pourraient menacer de réduire à néant les progrès des dernières années. Cette réussite est conforme à la notion d'autodétermination, car les bénéficiaires sont en mesure de financer les priorités comme ils l'entendent. Cela correspond à l'idée que Burton (2012) du succès des différents modèles de financement des organisations autochtones : le financement à court terme peut empêcher le développement à long terme, tandis que le financement à long terme et flexible favorise l'autodétermination¹⁰.

Relations renouvelées

Pendant la période de l'évaluation, le gouvernement du Canada a aussi pris d'importants engagements pour favoriser la vérité et la réconciliation et renouveler la relation qu'il entretient avec les peuples autochtones. Dans sa lettre de mandat (octobre 2017, puis renouvelée et réitérée en août 2018), la ministre des Relations Couronne-Autochtones a reçu pour tâche « d'accélérer le travail que vous avez déjà entrepris afin de renouveler la relation de nation à nation, la relation de la Couronne avec les Inuits et la relation de gouvernement à gouvernement entre le Canada et les peuples autochtones »¹¹. Le premier ministre a également affirmé à

¹⁰ BURTON, J. « Opening Doors Through Partnerships: Practical Approaches to Developing Genuine Partnerships that Address Aboriginal and Torres Strait Islander Community Needs ». (pp. 5-223, Rep.). SNAICC: Melbourne. P 43, avril 2012. [En anglais]

¹¹ Lettre de mandat de RCAANC, octobre 2017

maintes reprises « qu'aucune relation n'est plus importante pour le Canada que celle qu'il entretient avec les peuples autochtones » et que les efforts de réconciliation avec les partenaires autochtones doivent se fonder sur « la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et les partenariats »¹².

Lors des entrevues avec les OAR, l'équipe d'évaluation a examiné les grandes caractéristiques d'une relation renouvelée en ce qui concerne les autorités de financement évaluées et la relation entre le gouvernement du Canada et les OAR. Voici ce qui en est ressorti :

- une communication et des échanges solides, une prise de décision concertée et la transparence;
- la volonté de dialoguer et d'adopter une démarche de consultation continue et itérative pour l'élaboration conjointe des politiques et des programmes;
- la priorité accordée aux résultats et moins à la responsabilisation et à la conformité;
- la connaissance des structures de gouvernance autochtone et la conciliation des intérêts nationaux et des intérêts régionaux;
- des progrès vers une intention/un objectif final clair pour la relation; et
- un partenariat égal, c'est-à-dire que les priorités des deux parties sont d'égale importance, que les organisations sont en mesure de remplir leur mandat respectif et que le personnel est bien traité et travaille selon des normes comparables à celles du gouvernement.

Cependant, des défis restent à relever pour atteindre ces buts. Bon nombre des problèmes ci-dessous ont été examinés plus en détail dans le rapport :

- un manque de transparence des décisions prises quant aux propositions relatives aux CEP et le sentiment que c'est la Couronne qui, en fin de compte, détermine les priorités;
- un manque de transparence quant à l'allocation des fonds de la COB;
- des retards dans la réception des fonds engagés;
- une volonté accrue de participer, une demande croissante de la contribution, mais un manque de ressources pour ces efforts. La Couronne a reconnu les OAR comme les représentants des peuples autochtones et pourtant, ces derniers ont souvent l'impression que les décisions relatives à l'élaboration des politiques et des programmes sont prises avant qu'elles soient consultées; priorisation accordée au point de vue des OAN, les organisations disposent de peu de temps et ils ne savent pas vraiment ce qu'il advient de leurs commentaires;
- la façon dont les pouvoirs de la COB et des CEP positionnent les OAR comme des fournisseurs de contributions autochtones à la demande du gouvernement;
- les OAR sont, à des degrés divers et limités, en mesure de répondre à leurs propres priorités, mais pour ce faire, elles doivent obtenir et traiter des dizaines d'accords de contribution, qui doivent être examinés et distribués séparément et qui ont chacun leurs propres exigences en matière de rapports; et
- les conditions de travail sont difficiles pour le personnel de l'OAR (bas salaires, pas d'avantages sociaux, emploi précaire, etc.) en raison d'un financement de base insuffisant et d'un financement de projet imprévisible. Il s'agit d'un problème en soi, mais il s'agit aussi d'un problème parce que le personnel de l'OAR contribue à une fonction essentielle à l'élaboration de politiques et de programmes qui servent leurs membres et le gouvernement du Canada.

¹² *Ibidem.*

Bien que la Couronne s'est engagée à renouveler la relation, il n'a pas modifié de manière significative son approche en matière de soutien aux organisations d'un point de vue financier, d'admissibilité ou juridique, à l'exception de la gouvernance du PCIF.

4. Conclusions et recommandations

Dans leur forme actuelle, la COB et les CEP fournissent juste assez de soutien pour que les OAR aient la capacité d'obtenir un financement ponctuel de consultation, de programme ou de projet et de contribuer à l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux. Comme mentionné ci-dessus, il existe des différences considérables dans l'approche du financement de base et le financement des capacités accordés aux OAR nationaux, régionaux et féminins, de la Nation métisse et aux « autres » (en vertu du paragraphe 91(24)) Métis et Indiens non inscrits, avec des approches variées par de région.

L'équipe a aussi constaté que la théorie du changement (comment les activités entreprises grâce aux fonds de la COB et des CEP conduiront à la réalisation des objectifs) n'est pas claire. En comparaison, le volet de gouvernance du PCIF a une théorie du changement claire et délibérée qui vise à aider les bénéficiaires à franchir des jalons précis sur la voie d'une relation clairement définie avec la Couronne.

La distinction faite entre la COB (comme financement de base) et les CEP (en tant que soutien aux programmes et aux projets menés par des OAR, et pas seulement à la consultation de leurs membres) ne reconnaît pas et ne prend pas en considération les mandats réels des bénéficiaires des OAR, qui sont aussi variés et divers que les membres qu'elles représentent et servent de base sur laquelle repose la représentativité des organisations. Une aide financière doit aider les OAR à honorer, en toute autonomie, leur mandat respectif qui peut comprendre, entre autres, l'établissement des mesures et approches prioritaires des membres à l'égard des enjeux, l'acquisition d'une expertise interne sur ces priorités, la défense des intérêts des membres auprès des divers ordres de gouvernement au Canada et à l'étranger et la prestation de programmes et projets divers. Pour qu'elles puissent exercer ces attributions, les organisations doivent disposer d'assez de ressources pour recruter et maintenir en poste un personnel qualifié.

Le thème d'une mobilisation et de contributions significatives à l'élaboration de politiques et de programmes fédéraux est au cœur de cette évaluation. La COB et les CEP visent expressément à aider les OAR à représenter les intérêts de leurs membres lors de l'élaboration de politiques et de programmes fédéraux, eux-mêmes destinés à améliorer et à faire progresser le bien-être politique, socio-économique, physique et psychologique, la vitalité culturelle et l'autodétermination des peuples autochtones.

Pour obtenir une contribution significative des autochtones à l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux, il faut une conversation bidirectionnelle permanente sur les priorités et les opinions partagées, mais aussi divergentes. Parvenir à une telle approche concertée requiert des OAR solides, dotées de la capacité et de l'autonomie opérationnelles pour non seulement répondre aux priorités du gouvernement en matière d'élaboration de politiques et de programmes, mais aussi pour établir, approfondir et mettre en œuvre leurs propres priorités au nom de leurs membres, en plus de pouvoir cibler et aborder d'autres besoins (négociations sur les revendications territoriales, programmes et initiatives socio-économiques, programmes culturels, etc.).

Recommandations à l'intention de RCAANC :

1. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones en vue de :
 - définir les exigences de base en matière de capacité opérationnelle pour que les organisations bénéficiaires puissent contribuer de manière significative et équitable à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux; et
 - élaborer une formule de financement souple, pluriannuelle et globale pour le soutien opérationnel de base qui permet une participation significative à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux et contribue à l'objectif plus général de soutenir l'autodétermination et l'avancement des institutions de gouvernance autochtones.
2. Améliorer la coordination et l'alignement des trois autorités dans le but de réduire les chevauchements et d'assurer une meilleure coordination des financements.
3. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones afin d'élaborer une stratégie pour le volet des projets du PCIF qui tient compte de l'arrêt *Daniels* de 2016 de la Cour suprême du Canada concernant les droits visés au *paragraphe 91(24)* de la *Loi constitutionnelle* et soutient l'autodétermination et l'avancement des institutions de gouvernance autochtone.
4. Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones pour élaborer un modèle de consultation qui facilite une contribution et une participation significatives des autochtones à l'élaboration des politiques et des programmes en rapport avec ces autorités. Le modèle devrait inclure une directive claire, ainsi que des outils d'orientation pour que l'approche des fonctionnaires du Ministère soit coordonnée et uniforme, dans le but de réduire la lassitude des partenaires autochtones à l'égard de la mobilisation.

Travailler avec ses partenaires fédéraux et autochtones à mettre au point de nouveaux outils de mesure du rendement pour soutenir les capacités opérationnelles de base, les efforts de mobilisation du Ministère et la nouvelle approche à l'égard des relations avec les Métis et Indiens non inscrits visés par le *paragraphe 91(24)*, qui sont significatives et bénéfiques pour RCAANC et les bénéficiaires.

Annexe A – Information sur la mesure du rendement

Capacité organisationnelle de base

| Produits et/ou résultats du programme | Indicateur |
|---|---|
| Les Organisations autochtones représentative ont la capacité organisationnelle de base nécessaire pour contribuer et participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. | Pourcentage de financement des capacités organisationnelles de base affecté aux Organisations autochtones représentative. |

Consultations et élaboration des politiques

| Produits et/ou résultats du programme | Indicateur |
|---|--|
| Le dialogue avec les intervenants influence l'élaboration des politiques et des programmes des relations entre Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones. | Nombre de consultations réalisées auprès des intervenants en vue d'influencer l'élaboration des politiques et des programmes de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones. |

Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral

| Produits et/ou résultats du programme | Indicateur |
|--|---|
| Résultat final : La relation de gouvernement à gouvernement entre la Couronne et les Métis est renforcée. | Pourcentage de membres dirigeants participant aux discussions (non contraignantes) des tables exploratoires de RCAANC concernant des sujets potentiels se rapportant à l'autonomie gouvernementale (établissement d'un consensus). |
| Résultat final : Le nouveau Secrétariat de la réconciliation de RCAANC soutiendra et coordonnera ce travail en cours avec l'aide d'experts des ministères fédéraux concernés. | Pleine participation du Ralliement national des Métis et de ses membres dirigeants au mécanisme bilatéral permanent entre la Couronne et les Métis. |
| Résultat final : La relation avec les partenaires autochtones s'améliore. | Pourcentage des fonctionnaires qui sont sensibilisés à l'héritage du colonialisme et qui connaissent la Commission de vérité et réconciliation ainsi que son rapport et ses appels à l'action, la Commission royale sur les peuples autochtones et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. |
| Résultat final : Les résultats socioéconomiques sont améliorés. | Indice de bien-être des collectivités |
| Résultat intermédiaire : Les organisations métisses ont de meilleures capacités organisationnelles et de gouvernance. | Nombre d'organisations métisses auparavant sans but lucratif qui sont devenues des gouvernements Métis représentatifs. |
| Résultat intermédiaire : Les organisations métisses ont de meilleures capacités organisationnelles et de gouvernance. | Pourcentage des organisations de Métis et d'Indiens non inscrits qui présentent un risque « très faible » relativement à la gestion financière et à leur capacité financière. |
| Résultat intermédiaire : Renforcement des relations entre l'Environnement et Changement climatique Canada et les Métis qui pratiquent la récolte. | Pourcentage des agents fédéraux ayant achevé la composante sur la récolte par les Métis du module de formation sur la récolte autochtone. |

| Produits et/ou résultats du programme | Indicateur |
|--|--|
| Résultat intermédiaire : Les appels à l'action lancés par la Commission de vérité et réconciliation dans le cadre de la compétence fédérale ou partagée sont mis en œuvre. | Nombre d'appels à l'action lancés par la Commission de vérité et réconciliation dans le cadre de la compétence fédérale ou partagée qui sont en œuvre. |
| Résultat immédiat : Les membres dirigeants élaborent et tiennent des registres objectivement vérifiables qui permettent de dresser des listes de détenteurs de droits et de membres en vue d'identifier les Métis visés par l'article 35 dans tout le pays. | Pourcentage de membres dirigeants qui appliquent les normes de tenue de registre de l'association canadienne de normalisation. |
| Résultat immédiat : Les membres dirigeants élaborent et tiennent des registres objectivement vérifiables qui permettent de dresser des listes de détenteurs de droits et de membres en vue d'identifier les Métis visés par l'article 35 dans tout le pays. | Nombre de registres avec une liste de membres confirmés et certains. |
| Résultat immédiat : Des données fiables sur les populations d'oiseaux migrateurs appuient les droits de récolte autochtone des Métis en vertu de l'article 35. | Hausse en pourcentage des organisations qui recueillent des données sur la population des oiseaux migrateurs. |
| | Taux de réponse aux enquêtes sur la récolte de chaque organisation. |
| Résultat immédiat : La Gendarmerie royale du Canada entretient de meilleures relations avec les communautés métisses grâce aux coordonnateurs d'initiatives pour les Métis dans quatre provinces et territoires. | Hausse en pourcentage des communautés métisses déclarant être satisfaites du service fourni par les coordonnateurs des communautés métisses. |
| Résultat immédiat : Les lieux patrimoniaux du Canada font la promotion de la réconciliation avec les peuples autochtones. | Nombre de lieux patrimoniaux de Parcs Canada participant à des activités qui favorisent la réconciliation avec les Autochtones. |
| Résultat immédiat : Les mécanismes bilatéraux favorisent l'élaboration conjointe. | Les ordres du jour, les priorités et les plans de travail sont élaborés conjointement. |
| | Les produits finaux tiennent compte de l'apport des partenaires autochtones. |
| Résultat immédiat : Le Conseil national de réconciliation voit le jour. | S.O. |
| Résultat immédiat : Un responsable fédéral est nommé pour chaque appel à l'action lancé par la Commission de vérité et réconciliation dans le cadre de la compétence fédérale ou partagée. | Nombre total d'appels à l'action dans le cadre de la compétence fédérale ou partagée qui ont un responsable fédéral clair. |