



Indigenous and
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation de l'incidence du programme Gouvernance et institutions gouvernementales

Numéro de projet : 1570-7/14080

Mars 2017

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



Canada 

Table des matières

<i>Sommaire</i>	<i>ii</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i>	<i>v</i>
<i>1. Aperçu du programme et méthode d'évaluation</i>	<i>1</i>
1.1 Description du programme.....	1
1.2 Ressources du programme.....	3
1.3 Questions et enjeux liés à l'évaluation.....	4
1.4 Sources des données	6
1.5 Comment lire ce rapport.....	6
<i>2. Élections et règlements administratifs</i>	<i>8</i>
<i>3. Fonction publique</i>	<i>14</i>
<i>4. Le potentiel du renforcement des capacités</i>	<i>21</i>
<i>5. Vers des institutions axées sur les Premières Nations</i>	<i>29</i>
<i>6. Conclusion – Vers une relation de nation à nation</i>	<i>36</i>
<i>Annexe A – Répartition des questions et enjeux liés à l'évaluation</i>	<i>38</i>
<i>Annexe B – Modèle logique du programme</i>	<i>40</i>
<i>Annexe C – Évaluation de l'administration du programme Gouvernance et institutions gouvernementales</i>	<i>41</i>

Sommaire

Le présent rapport consiste en une évaluation de l'incidence du programme Gouvernance et institutions gouvernementales d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), laquelle a été réalisée conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. L'évaluation porte sur la pertinence et le rendement du programme pour les exercices 2009-2010 à 2015-2016 et elle englobe les autorisations de programme assorties de paiements de transfert suivantes :

- *subvention pour le financement du soutien des bandes;*
- *contributions servant à la prestation de services publics dans le domaine du soutien aux gouvernements indiens et à l'établissement de systèmes solides de gouvernance, d'administration et de responsabilisation; et*
- *contributions pour appuyer la capacité organisationnelle de base des organismes représentant les Autochtones.*

Les sources d'information consultées à l'appui de l'évaluation comprennent un examen des données administratives, de la littérature et de divers documents, des entrevues d'informateurs clés membres du personnel d'AANC, de Premières Nations et d'institutions de Premières Nations ainsi que des études de cas réalisées avec des Premières Nations et des conseils tribaux dans six régions. Les conclusions de l'évaluation permettront d'informer les Premières Nations, la haute direction d'AANC et d'autres Canadiens au sujet de la pertinence et du rendement du programme et les recommandations ont été formulées en vue d'appuyer l'amélioration du programme.

Le programme Gouvernance et institutions gouvernementales appuie les gouvernements des Premières Nations et les organisations des Inuits en offrant :

- des conseils, une orientation et des examens de politiques des hauts fonctionnaires de la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance du Secteur des traités et du gouvernement autochtone d'AANC;
- un financement de base pour l'administration de bureaux de conseils de bande ou de conseils tribaux par le truchement du Programme de financement du soutien des bandes, du Programme des avantages sociaux des employés et du Programme de financement des conseils tribaux;
- un financement pour le renforcement des capacités au moyen du Programme de développement professionnel et institutionnel et un soutien à l'Association des agents financiers autochtones du Canada (Association des agents financiers autochtones du Canada); et
- un soutien à la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations.

Bien que les différents éléments du programme Gouvernance et institutions gouvernementales contribuent à satisfaire un besoin continu, les données probantes ont mené aux constatations suivantes concernant la conception et l'exécution futures du programme.

- Privilégier une approche visant à renforcer les capacités et à établir un cadre législatif, réglementaire et institutionnel favorisant l'autodétermination des Premières Nations qui s'appuie sur des initiatives de gouvernance sectorielles novatrices. AANC a réalisé des progrès considérables dans ce domaine grâce à des séances d'information sur l'adoption de règlements et d'initiatives législatives comme la *Loi sur les élections au sein de premières nations*. Il serait possible de

soutenir davantage les Premières Nations par l'établissement d'un réseau officiel de ressources juridiques offrant une expertise en matière de compétence législative.

- Pour qu'AANC puisse s'acquitter de ses principales responsabilités, les coûts liés à la gouvernance et à l'administration à l'échelle locale doivent être établis de façon appropriée afin qu'il soit possible de soutenir l'exécution de programmes et la prestation de services. En pratique, cela nécessite une formule de financement du soutien des bandes plus solide et plus souple, des outils de maintien en poste des effectifs modernes et concurrentiels ainsi qu'un soutien efficace pour les conseils tribaux.
- Chaque collectivité doit suivre sa propre voie vers la guérison, l'autosuffisance et la viabilité fiscale et financière et les outils d'aide d'AANC doivent être mieux adaptés aux différents besoins. Dans la pratique, cela signifie qu'il faudrait envisager la possibilité d'établir des critères d'admissibilité plus généraux et d'améliorer la gestion des projets du Programme de développement professionnel et institutionnel, renforcer la coordination entre les programmes de renforcement des capacités et adopter une approche d'intervention en situation de crise fondamentalement différente de la Politique de prévention et gestion des manquements en vigueur. Le personnel d'AANC et les Premières Nations ont également souligné qu'il est important de consacrer une source de fonds à l'initiative de Planification communautaire globale.
- Pour assurer une gouvernance durable, il ne faut pas uniquement des programmes, mais aussi des institutions stables. Les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, lesquelles aident les Premières Nations à établir des régimes de taxation, à adopter de solides pratiques et politiques de gestion financière et à obtenir une source de financement abordable, ont eu des répercussions considérables sur les Premières Nations au cours de la période visée par l'évaluation. Les évaluateurs ont constaté que les institutions ont de formidables perspectives de croissance et que les prochaines étapes de la collaboration entre AANC et ces institutions devraient comprendre un financement pluriannuel stable et un examen des possibilités de modification de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. En outre, un soutien ciblé et intégré pourrait être offert aux collectivités aux capacités limitées qui souhaitent adhérer au régime.

« Il est temps de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat ».
– Premier ministre Justin Trudeau

Dans ce contexte, les recommandations suivantes contribueront à l'amélioration du programme et elles permettront de mieux répondre aux besoins des Premières Nations :

1. Examiner les approches qui appuient le renforcement des capacités des Premières Nations en ce qui concerne la compétence législative.
2. Inviter les Premières Nations à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie pour répondre à leurs besoins en matière de gouvernance, incluant l'établissement des coûts liés au Programme de financement du soutien des bandes, au Programme des avantages sociaux des employés et au Programme de financement des conseils tribaux.

3. Réviser le Programme de développement professionnel et institutionnel et examiner les possibilités d'améliorer :
 - a) les éléments administratifs, y compris le calendrier de financement, la souplesse des modalités et les exigences relatives à la reddition de comptes;
 - b) le processus de demande, y compris une collaboration proactive avec les collectivités lors de la préparation de leur proposition; et
 - c) l'harmonisation avec d'autres programmes de renforcement des capacités d'AANC.

4. Explorer les possibilités suivantes, en collaboration avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations :
 - a) répondre à l'augmentation de la demande et s'adapter à la croissance du régime; et
 - b) soutenir les collectivités aux capacités limitées qui souhaitent adhérer au régime.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet Évaluation de l'incidence du programme Gouvernance et institutions gouvernementales

Projet n° : 1570-7/14080

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>1. Examiner les approches qui appuient le renforcement des capacités des Premières Nations en ce qui concerne la compétence législative</p>	<p style="text-align: center;">Nous <u>SOMMES</u> d'accord</p> <hr/> <p>Avec le soutien du Secteur des terres et du développement économique, qui entretient la relation principale avec les institutions qui appuient déjà les Premières Nations relativement à l'adoption de lois dans divers domaines, le Secteur des traités et du gouvernement autochtones étudiera différentes possibilités afin d'offrir un certain soutien aux Premières Nations pour les aider à éliminer les lacunes concernant leur capacité à adopter et à mettre en œuvre des règlements administratifs. D'autres moyens d'éliminer cette lacune sont aussi à l'étude.</p> <p>Le Secteur des terres et du développement économique élaborera des options au sujet de l'élargissement et de la bonification proposés pour le régime prévu à la <i>Loi sur la gestion financière des premières nations</i> dans le but d'appuyer davantage de Premières Nations au moyen des institutions établies par la Loi.</p>	<p>Directeur, Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Date de début Terres et développement économique et Traités et gouvernement autochtone: le 1^{er} avril 2017</p> <hr/> <p>Achèvement : Traités et gouvernement autochtone: le 31 mars 2018</p> <p>Terres et développement économique: le 31 mars 2018</p> <p><i>Terminé</i></p>
<p>2. Inviter les Premières Nations à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie pour répondre à leurs besoins en matière de gouvernance, incluant l'établissement des coûts liés au Programme de financement du soutien des bandes, au Programme des avantages sociaux des employés et au Programme de financement des conseils tribaux.</p>	<p style="text-align: center;">Nous <u>SOMMES</u> d'accord</p> <hr/> <p>La Direction de la capacité de gouvernance a entamé des activités de mobilisation internes avec le personnel des bureaux régionaux et des secteurs de programme afin de déterminer de quelle manière les niveaux de financement actuels du soutien des bandes touchent la prestation des programmes ministériels.</p> <p>Collaborer avec le Secteur du dirigeant principal des finances à titre de membre du nouveau groupe de travail technique sur la nouvelle relation financière et participer à tout processus de mobilisation connexe.</p> <p>En 2016-2017, la Direction de la capacité de gouvernance a élargi le programme pour ajouter l'option de financement fixe pour tous les bénéficiaires du régime d'avantages sociaux des employés.</p> <p>La Direction de la capacité de gouvernance déterminera les incidences et mettra en œuvre les changements découlant de la bonification du plan de retrait du Canada qui touchent le régime d'avantages sociaux des employés</p>	<p>Directeur, Direction de la capacité de gouvernance, Secteur des opérations régionales</p>	<p>Date de début mars 2017</p> <hr/> <p>Achèvement : juin 2017</p> <p><i>Terminé</i></p> <p>juin 2017 (selon le Dirigeant principal des finances)</p> <p><i>Terminé</i></p> <p>août 2017</p> <p><i>Terminé</i></p> <p>2021-22</p>

<p>3. Réviser le Programme de développement professionnel et institutionnel et examiner les possibilités d'améliorer :</p> <p>a) les éléments administratifs, y compris le calendrier de financement, la souplesse des modalités et les exigences relatives à la reddition de comptes;</p> <p>b) le processus de demande, y compris une collaboration proactive avec les collectivités lors de la préparation de leur proposition;</p> <p>c) l'harmonisation avec d'autres programmes de renforcement des capacités d'AANC.</p>	<p>Nous <u>SOMMES</u> d'accord</p>	<p>Directeur, Direction de la capacité de gouvernance, Secteur des opérations régionales</p>	<p>Date de début</p> <p>mars 2017</p>
	<p>La Direction de la gouvernance et les bureaux régionaux ont entamé l'examen des améliorations d'ordre administratif visant les programmes de soutien aux gouvernements indiens, notamment la révision du Programme de développement professionnel et institutionnel en vue de simplifier le processus administratif et les demandes.</p> <p>Opérations régionales – administration centrale, en collaboration avec les régions et à l'aide des commentaires d'un groupe consultatif de planificateurs communautaires des Premières Nations, une stratégie nationale sur le développement communautaire a été mise au point</p> <p>Étudier des options pour obtenir une source de financement stable pour la planification communautaire globale afin de faciliter la planification communautaire sur plusieurs années et à long terme.</p>		<p>Achèvement :</p> <p>mars 2018</p> <p><i>Terminé</i></p> <p>Comité des directeurs généraux chargés des politiques (mars 2017)</p> <p><i>Terminé</i></p> <p>Comité des opérations stratégiques (avril 2017)</p> <p>janvier 2017</p> <p><i>Terminé</i></p>
<p>4. Explorer les possibilités suivantes, en collaboration avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations :</p> <p>a) répondre à l'augmentation de la demande et s'adapter à la croissance du régime;</p> <p>b) soutenir les collectivités aux capacités limitées qui souhaitent adhérer au régime.</p>	<p>Nous <u>SOMMES</u> d'accord</p>	<p>Directeur, Direction des politiques budgétaires et préparation à l'investissement, Secteur des terres et du développement économique</p>	<p>Date de début</p> <p>a) octobre 2016</p> <p>b) le 1er avril 2017</p>
	<p>a) Le Secteur des terres et du développement économique et le Secteur des terres et du développement économique discuteront de propositions visant à établir un financement pluriannuel stable pour la Commission de la fiscalité des Premières Nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations qui répondra aux demandes actuelles tout en permettant une croissance souple du régime.</p> <p>b) Le Secteur des terres et du développement économique discutera avec le dirigeant principal des finances, avec les Opérations régionales et avec les autres secteurs pertinents pour dégager des moyens d'appuyer les Premières Nations ayant une faible capacité qui désirent adhérer au régime à la lumière de l'expertise des institutions créées dans la <i>Loi sur la gestion financière des premières nations</i> ainsi que des résultats du projet pilote sur la prévention des manquements et sur le renforcement de la capacité.</p>		<p>Achèvement :</p> <p>a) le 31 mars 2018</p> <p><i>Terminé</i></p> <p>b) le 30 septembre 2018</p>

Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe aux fins d'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Originale signée par :

Shannon Townsend
Directeur par iterim, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

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

Originale signée par :

Joe Wild
Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone

Original signed by:

Lynda Clairmont
Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales

Original signed by:

Sheilagh Murphy
Sous-ministre adjoint, Terres et développement économique

1. Aperçu du programme et méthode d'évaluation

Le présent rapport consiste en une évaluation de l'incidence du programme Gouvernance et institutions gouvernementales d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) qui a été réalisée conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et qui porte sur les autorisations de programme assorties de paiements de transfert suivantes :

- *subvention pour le financement du soutien des bandes;*
- *contributions servant à la prestation de services publics dans le domaine du soutien aux gouvernements indiens et à l'établissement de systèmes solides de gouvernance, d'administration et de responsabilisation; et*
- *contributions pour appuyer la capacité organisationnelle de base des organismes représentant les Autochtones.*

L'évaluation porte sur la pertinence et le rendement du programme pour les exercices 2009-2010 à 2015-2016 et elle fait état de différentes constatations et recommandations sur l'amélioration du programme. Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC le 6 mai 2016. Les travaux sur le terrain se sont déroulés entre juillet et décembre 2016.

1.1 Description du programme

Le programme Gouvernance et institutions gouvernementales, la sous-activité 1.1 de l'architecture d'alignement des programmes de 2015-2016 d'AANC, est composé des deux sous-programmes suivants.

1.1.1 Gouvernements des Premières Nations et organisations des Inuits

Le Secteur des opérations régionales d'AANC gère les volets suivants du programme.

- Programme de financement du soutien des bandes – Une subvention accordée à chaque Première Nation qui aide les conseils de bande à assumer les coûts de leurs gouvernements locaux et de l'administration locale. Le financement est basé sur une formule qui comprend des facteurs de pondération relatifs à la démographie, à l'éloignement et à divers programmes de base comme les programmes sociaux, d'éducation, d'infrastructure et de développement économique.
- Programme des avantages sociaux des employés – Ce programme fournit des fonds aux employeurs inuits, innus et des Premières Nations pour les aider à assumer leur contribution aux régimes de retraite des employés qui y ont droit. Le financement est basé sur une formule et il est versé sous la forme de contributions aux Premières Nations, aux Inuits et aux Innus qui en font la demande.
- Programme de développement professionnel et institutionnel – Ce programme fondé sur des propositions finance des projets de renforcement de la capacité de gouvernance pour les Premières Nations, les Inuits et les organisations autochtones représentatives.

Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone d'AANC gère les volets suivants du programme.

- Élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur les élections au sein de premières nations* – Le personnel d'AANC administre les responsabilités législatives et réglementaires du ministre concernant les élections des conseils de bande aux termes de la *Loi sur les Indiens*, ce qui comprend les appels en cas de litiges. Les autres responsabilités consistent à former et à accréditer des agents électoraux, à élaborer des manuels et des formulaires à l'appui des activités électorales et à donner des conseils et un soutien pendant tout le processus électoral. Dans le cadre de l'administration de la conversion à un système électoral communautaire, le personnel d'AANC aide les Premières Nations à établir des règles électorales communautaires (codes coutumiers) et à suivre le processus législatif qui leur permettra d'abandonner le système électoral établi en vertu de la *Loi sur les Indiens*.
- Soutien aux gouvernements des Premières Nations en matière de réglementation – La Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance fournit un soutien et une orientation, y compris des modèles et des ateliers, aux gouvernements des Premières Nations aux fins de l'adoption de règlements.
- Initiatives politiques et législatives – Le volet des politiques du programme prévoit une collaboration avec les gouvernements des Premières Nations pour explorer les possibilités de modernisation des cadres de gouvernance et mettre l'accent sur l'élaboration d'options politiques et législatives à l'appui de gouvernements de Premières Nations forts, compétents et responsables.

1.1.2 Institutions et organisations de gouvernance autochtone

Le Secteur des opérations régionales gère les volets suivants du programme.

- Programme de financement des conseils tribaux — AANC offre un financement opérationnel de base pour soutenir les conseils tribaux. Ce volet du programme couvre les frais d'administration et de gestion liés à la prestation de services regroupés pour les Premières Nations membres.
- Soutien à Association des agents financiers autochtones du Canada (AFOA Canada) — AFOA Canada est une organisation nationale qui offre des cours et des ateliers pour renforcer les capacités financières des gouvernements des Premières Nations. AFOA Canada et ses sections régionales offrent une panoplie de services de développement des capacités aux institutions et aux professionnels autochtones. Son mandat consiste à « aider les peuples autochtones à mieux gérer et gouverner leurs collectivités et organisations en se concentrant sur l'amélioration des pratiques et des compétences en matière de gestion et de finances »¹. Les services, les ateliers et les cours sont fournis moyennant des frais.

¹ AFOA (n.d.). « Tout sur AFOA ». Consulté le 25 janvier 2016 à l'adresse suivante : < https://www.foa.ca/foaen/About_Us/en/About___/AboutUs.aspx?hkey=c7862a97-b851-4fcd-8082-2b2c62e23599>.

Le Secteur des terres et du développement économique gère les volets suivants du programme.

- Soutien pour les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* – La *Loi sur la gestion financière des premières nations* est une loi optionnelle offrant un cadre institutionnel et législatif novateur dirigé par les Premières Nations visant à permettre aux Premières Nations d'exercer une compétence relativement aux questions financières, notamment la gestion financière, la production de recettes locales et le financement des infrastructures et du développement économique. Cette loi établit également le cadre législatif de trois institutions : l'Administration financière des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité des premières nations.

Avant avril 2014, les volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales ont été gérés collectivement par la Direction générale de la gouvernance d'AANC. En 2014, la Direction générale de la gouvernance a été dissoute et la gestion du programme a été confiée à trois groupes différents : le Secteur des traités et du gouvernement autochtone est responsable des règlements administratifs, des politiques et des élections; le Secteur des opérations régionales est responsable du Programme de financement du soutien des bandes, du Programme des avantages sociaux des employés, du Programme de financement des conseils tribaux, du Programme de développement professionnel et institutionnel et du soutien à AFOA Canada; le Secteur des terres et du développement économique est responsable des ententes de financement avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations.

1.2 Ressources du programme

Les deux tableaux suivants présentent les dépenses de ce secteur de programme pour les exercices 2010-2011 à 2014-2015².

Crédit	Financement du programme Gouvernance et institutions gouvernementales — budget principal des dépenses					
	Exercice					Total
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	
Crédit 1 — Dépenses de fonctionnement	10 501 262	9 156 732	35 917 627	39 588 743	35 672 593	130 836 957
Crédit 10 — Subventions et contributions	393 979 598	391 662 861	391 077 014	379 941 022	354 667 502	1 911 327 997
Crédit législatif prévu par le budget	0	0	0	0	0	0
Régimes d'avantages sociaux des employés	1 058 227	1 174 899	5 398 408	6 322 274	5 455 903	19 409 712
Total	405 539 087	401 994 492	432 393 049	425 852 039	395 795 998	2 061 574 665

Source : Secteur du dirigeant principal des finances, 12 février 2016

Remarque : Ces données ne comprennent pas le crédit 5.

² L'information sera mise à jour lorsque de nouvelles données financières seront disponibles.

Financement du programme Gouvernance et institutions gouvernementales — dépenses réelles						
Crédit	Exercice					Total
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	
Crédit 1 — Dépenses de fonctionnement	24 976 731	43 412 279	39 389 519	37 331 131	38 398 506	183 508 166
Crédit 10 — Subventions et contributions	397 827 038	391 611 467	388 971 100	391 162 042	378 401 037	1 947 972 684
Crédit législatif prévu par le budget	10 561	11 524	0	0	1 064	23 149
Régimes d'avantages sociaux des employés	3 901 961	6 208 725	5 873 211	5 466 770	5 425 984	26 876 651
Total	426 716 291	441 243 995	434 233 830	433 959 943	422 226 591	2 158 380 650

Source : Secteur du dirigeant principal des finances, 12 février 2016

Remarque : Ces données ne comprennent pas le crédit 5.

1.3 Questions et enjeux liés à l'évaluation

Conformément au cadre de référence de l'évaluation et à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor, l'évaluation porte sur les enjeux et les questions suivants. Les sections du rapport où sont abordées chacune des questions sont indiquées à l'annexe A.

Point d'évaluation	Question d'évaluation
Besoin continu du programme	1. Les programmes et les activités du programme Gouvernance et institutions gouvernementales répondent-ils à un besoin manifeste des collectivités autochtones et dans quelle mesure les investissements fédéraux sont-ils essentiels pour répondre à ce besoin? Répondent-ils aux besoins des collectivités des Premières Nations?
Harmonisation avec les priorités du gouvernement et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	2. Les objectifs et les activités du programme Gouvernance et institutions gouvernementales sont-ils conformes aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques d'AANC? 3. Dans quelle mesure les objectifs du programme Gouvernance et institutions gouvernementales s'harmonisent-ils avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
Atteinte des résultats escomptés	4. Y a-t-il chevauchement avec d'autres programmes, politiques ou initiatives? 5. Dans quelle mesure des progrès sont-ils réalisés en vue de l'atteinte des résultats attendus du programme Gouvernance et institutions gouvernementales, soit i) le renforcement de la capacité de gouvernance des gouvernements des Premières Nations et ii) les institutions et les organisations de gouvernance, et du résultat définitif « gouvernements et institutions des Premières Nations transparents et responsables »? Quels facteurs entravent ou favorisent la réussite dans ces domaines? Pour ce qui est des programmes propres à un volet, les questions suivantes

seront posées :

5.1 (**Traités et gouvernance** – Règlements administratifs, politiques et élections) : Le programme propre à ce volet a-t-il réussi à i) supprimer les obstacles à la gouvernance rigoureuse des Premières Nations au moyen de l'élaboration de politiques et de lois; ii) offrir un soutien direct sur le plan des capacités communautaires; iii) faire la promotion d'un « système électoral ouvert et solide pour les Premières Nations favorisant des gouvernements des Premières Nations efficaces et responsables »?

5.2 (**Opérations régionales** – Développement professionnel et institutionnel, Avantages sociaux des employés des bandes, Financement du soutien des bandes) – Le programme propre à ce volet a-t-il réussi à i) répondre aux besoins des collectivités relatifs à la capacité de gouvernance et s'est-il révélé efficace pour ce qui est de ii) veiller à ce que les gouvernements des Premières Nations aient la capacité de gérer ou d'offrir des programmes et des services, y compris des ressources humaines et des fonds de fonctionnement de base suffisants?

5.3 (**Opérations régionales** – Financement des conseils tribaux) – Le programme propre à ce volet a-t-il réussi à permettre aux conseils tribaux d'offrir des services et de renforcer les capacités de leurs Premières Nations membres?

5.4 (**Terres et développement économique** – *Loi sur la gestion financière des premières nations*, et Opérations régionales – AFOA Canada) – Dans quelle mesure les Premières Nations ont-elles accès aux outils et aux services prévus par la *Loi sur la gestion financière des premières nations* par l'intermédiaire des institutions créées en vertu de la *Loi*? Dans quelle mesure le Ministère a-t-il réussi à appuyer les Premières Nations dans l'acquisition de compétences en matière de gestion financière et l'accès aux recettes autonomes par l'intermédiaire d'AFOA Canada et des institutions créées en vertu de la *Loi*?

Conception et exécution

6. Dans quelle mesure la structure actuelle d'exécution du programme Gouvernance et institutions gouvernementales est-elle efficace? i) La répartition des rôles et des responsabilités est-elle clairement définie et comprise par les trois secteurs responsables? ii) Quelles ont été les répercussions, le cas échéant, du changement organisationnel s'étant opéré au cours de l'exercice 2011-2012?

7. Dans quelle mesure la stratégie de mesure du rendement du programme Gouvernance et institutions gouvernementales est-elle efficace? Existe-t-il des possibilités d'amélioration?

Démonstration d'efficacité et d'économie

8. Existe-t-il d'autres façons ou des façons plus efficaces d'exécuter les volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales qui permettraient d'atteindre des résultats semblables ou meilleurs?

9. Des formules de demande et des rapports simplifiés ont-ils permis aux Premières Nations ou à AANC de réaliser des économies de coûts?

Autres questions d'évaluation

10. Quelles sont les leçons retenues et les pratiques exemplaires qui se sont dégagées de la mise en œuvre des volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales qui pourraient accroître l'efficacité de ce dernier?

1.4 Sources des données

L'équipe chargée de l'évaluation a puisé dans les sources de données suivantes pour faire des constatations et des recommandations.

- Examen de la littérature – Un examen de la littérature nationale et internationale a été effectué pour analyser les questions et les enjeux de l'évaluation en mettant l'accent sur les facteurs qui ont une incidence sur la nécessité du programme, les autres approches d'exécution du programme et les pratiques exemplaires pour assurer une saine gouvernance.
- Examen de la documentation – Un examen des documents internes d'AANC a été effectué pour mettre en contexte les questions et les enjeux de l'évaluation et recueillir des renseignements sur le rendement. Les documents relatifs à la gouvernance qui ont été examinés comprennent des rapports d'évaluation et de vérification internes et externes, des rapports sur les politiques et la planification, des rapports ministériels sur le rendement, des présentations au Conseil du Trésor, des modalités de programmes et des présentations internes sur la conception et le rendement des programmes ainsi que sur les changements apportés au mode d'exécution des programmes.
- Entrevues d'informateurs clés – Des entrevues ont été menées pour recueillir de l'information sur la conception, l'exécution et le rendement des volets du programme. Les entrevues ont servi à valider et à mettre en contexte les renseignements des autres sources de données et elles visaient les groupes suivants : personnel de l'administration centrale d'AANC (11); personnel régional d'AANC (23); représentants d'institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (quatre); représentants d'AFOA Canada (deux); représentants de collectivités de Premières Nations (sept); représentants de conseils tribaux (quatre) et représentants de sociétés de gestion tierces (six).
- Examen des données administratives et financières – Les données ont été analysées pour déterminer les progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés du programme. Les évaluateurs ont examiné et analysé les données sur le rendement du programme de la stratégie de gestion du rendement approuvée pour les exercices 2009-2010 et 2015-2016.
- Études de cas – Les évaluateurs ont réalisé six études de cas, chacune portant sur plusieurs collectivités, dans les régions suivantes : Colombie-Britannique (deux), Alberta (deux), Saskatchewan (quatre), Manitoba (une), Ontario (une) et Atlantique (trois). Les collectivités ont été sélectionnées en fonction de l'évolution de leur cote d'évaluation générale³ au cours de la période d'évaluation. Des entrevues ont également été menées auprès de deux conseils tribaux. Les études de cas portaient sur l'efficacité des conseils tribaux, les répercussions des systèmes électoraux, les possibilités offertes par les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et les pratiques exemplaires de renforcement des capacités.

1.5 Comment lire ce rapport

Le présent rapport est articulé autour des thèmes de la gouvernance. Le premier chapitre porte sur le leadership et les mécanismes d'adoption de règlements ainsi que le rendement des volets relatifs aux élections et aux règlements administratifs du programme. Le deuxième chapitre porte sur le coût des services publics, y compris les volets de financement du soutien des bandes, des avantages sociaux des employés et de financement des conseils tribaux du programme. Le troisième chapitre porte sur

³ L'évaluation générale est un outil utilisé par AANC pour évaluer le niveau de risque des bénéficiaires de son financement.

les investissements dans le développement des capacités, y compris le Programme de développement professionnel et institutionnel, le soutien à AFOA Canada et des commentaires sur la Politique de prévention et de gestion des manquements d'AANC. Le quatrième chapitre porte sur les aspects fiscaux et financiers d'un gouvernement en examinant des institutions autochtones créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*.

Compte tenu de la marge de manœuvre dont les évaluateurs bénéficient aux termes de la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor, le rapport est articulé autour de ces thèmes plutôt que des questions et des enjeux d'évaluation mentionnés ci-dessus. Aux fins de l'établissement de la portée de l'évaluation, les sections du rapport où sont abordées chacune des questions sont indiquées à l'annexe A.

Finalement, le présent rapport vise à déterminer les répercussions générales du programme Gouvernance et institutions gouvernementales. L'un des objectifs de ce programme consiste à permettre aux Premières Nations d'exécuter des programmes et de fournir des services du nom d'AANC. Par conséquent, le succès global du programme pourrait être défini par son influence sur d'autres programmes et services d'AANC. Le présent rapport contient des références directes au Programme de logement dans les réserves des Premières Nations d'AANC pour illustrer l'incidence que peut avoir le programme Gouvernance et institutions gouvernementales sur d'autres subventions et contributions d'AANC. Le Programme de logement dans les réserves des Premières Nations a été choisi comme exemple pour assurer l'uniformité du rapport. Toutefois, les évaluateurs ont constaté que la gouvernance a des répercussions sur différents secteurs du programme et non pas uniquement sur l'infrastructure. Ces exemples ne sont pas présentés pour suggérer que le programme Gouvernance et institutions gouvernementales devrait être responsable des coûts administratifs et des résultats des secteurs du programme, mais plutôt pour illustrer que les changements apportés à ce programme peuvent avoir une incidence sur les subventions et les contributions.

2. Élections et règlements administratifs

Une gouvernance efficace requiert un leadership stable et de solides outils législatifs.

AANC fait des progrès au chapitre du soutien et de l'orientation des collectivités en leur fournissant une panoplie d'outils de gouvernance prévus par la Loi sur les Indiens ainsi que d'autres outils comme la Loi sur les élections au sein de premières nations. Toutefois, quelques défis demeurent, notamment les coûts associés à la législation.

Les évaluateurs ont examiné les deux principaux aspects de la gouvernance découlant de la *Loi sur les Indiens*, soit les processus électoraux et la capacité d'adoption de règlements, qui font partie du programme Gouvernance et institutions gouvernementales.

Élections

Les articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens* régissent les élections dans près de 200⁴ collectivités des Premières Nations⁵. Ces articles définissent le processus d'élection des chefs et des conseillers de bande, les procédures pour les réunions des conseils et les processus d'appel en matière électorale. Il est important de mentionner que le paragraphe 78(1) stipule que les chefs et les conseillers de bande doivent occuper leur poste pendant deux ans. Lorsqu'un processus électoral fait l'objet d'un appel, le personnel d'AANC peut mener une enquête et rendre une décision. Selon les données recueillies à l'appui des indicateurs de mesure du rendement du programme, au cours de la période visée par l'évaluation — de 2009-2010 à 2015-2016 — près de 700 élections ont été tenues selon les dispositions prévues par la *Loi sur les Indiens* et seules 10 de ces élections ont été annulées⁶. Les élections qui ne sont pas annulées sont considérées comme réussies par la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance du Secteur des traités et du gouvernement autochtone. Au cours de la même période, un total de 82 appels ont été présentés, dont 53 (environ 65 %) ont été réglés dans un délai de 210 jours suivant l'élection, ce qui est conforme à la norme de service en vigueur du Ministère. Cela correspond approximativement à sept mois, soit une grande partie d'un mandat de deux ans. Même si le délai de règlement des appels électoraux pourrait être amélioré, dans

« Nous devons donner vie à l'article 35 [de la Constitution] et veiller à mettre un point final aux questions en suspens depuis l'époque de la Confédération. Une fois que ce sera fait, la gouvernance des Premières Nations se fera de manière rigoureuse et adéquate, et ces dernières pourront dire adieu à la *Loi sur les Indiens*. »
– *Ministre de la Justice, Jody Wilson-Raybould (débat d'urgence sur la crise à Attawapiskat, 14 avril 2016)*

⁴ Les Premières Nations qui ont conclu une entente d'autonomie gouvernementale ne sont pas tenues de suivre les processus électoraux établis aux articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières Nations qui tiennent des élections conformément aux dispositions de la *Loi sur les élections au sein de premières nations* et aux règles électorales (codes coutumiers) de leur communauté sont également exemptées.

⁵ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-5/page-12.html#docCont>

⁶ En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les appels sont portés devant le ministre des Affaires autochtones et du Nord, qui peut mener une enquête et rendre compte des conclusions de celle-ci au gouverneur en conseil, et le gouverneur en conseil peut annuler l'élection selon le rapport du ministre (<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1323195944486/1323196005595>).

l'ensemble, les élections tenues selon les dispositions prévues par la *Loi sur les Indiens* au cours des six dernières années ont été réussies. Parmi les quelque 700 élections organisées aux termes de la *Loi sur les Indiens* de 2009-2010 à 2015-2016, seulement 10 ont été annulées en raison d'un appel. Cela indique que ces élections sont conduites de façon appropriée.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées à l'administration centrale et lors des études de cas estiment que le mandat de deux ans établi dans la *Loi sur les Indiens* pour les chefs et les conseillers de bande représente un défi majeur puisque ceux-ci n'ont pas le temps d'apprendre à gouverner avant qu'on les remplace. De nombreuses personnes ont mentionné que durant un cycle de deux ans, l'on gouverne pendant un an, mais que la deuxième année est consacrée à faire campagne. Dans certains cas, les nouveaux chefs ou conseillers de bande peuvent décider d'annuler des projets ou de remplacer des membres du personnel, ce qui peut avoir une incidence sur l'exécution des programmes et la prestation des services dans la collectivité. Les mandats de deux ans ne sont donc pas nécessairement problématiques. En effet, certaines collectivités ont choisi d'établir un cycle électoral bisannuel dans leur code électoral coutumier, puisqu'elles estiment que l'insatisfaction à l'égard des dirigeants peut être plus néfaste que le roulement attribuable aux élections.

Toutefois, les collectivités peuvent prolonger les mandats et organiser des élections indépendamment du ministre d'AANC en élaborant un système électoral communautaire (souvent appelé code électoral coutumier). La Politique sur la conversion à un système électoral communautaire définit les conditions nécessaires et les étapes à suivre pour qu'une Première Nation soit exemptée de l'application des articles 74 à 79 de la *Loi sur les Indiens*⁷.

Dans ce contexte, la majorité des collectivités assujetties à la *Loi sur les Indiens* organisent les élections des membres de leur conseil de bande conformément à leur propre système électoral communautaire et elles sont donc libres de définir la durée des mandats et les processus électoraux. Bien que cette approche soit jugée préférable aux règles et aux règlements de la *Loi sur les Indiens* par la majorité des personnes interrogées, un chef a expliqué qu'il est difficile de tenir le processus référendaire requis pour établir un système électoral communautaire au cours du cycle de deux ans prévu par la *Loi sur les Indiens*.

Lorsque l'on a demandé ce qu'AANC pourrait faire pour favoriser l'établissement d'une relation de nation à nation avec les Premières Nations à l'aide des outils du programme Gouvernance et institutions gouvernementales, une personne a répondu lors d'une discussion informelle que ce type de relation est impossible sous le régime de la *Loi sur les Indiens* puisqu'elle n'accorde aucun pouvoir aux Premières Nations dans des domaines importants comme la gestion fiscale et financière.

⁷ *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Adresse URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1433166668652/1433166766343>

La *Loi sur les élections au sein de premières nations*, adoptée en 2014, offre une autre option aux Premières Nations qui peuvent adopter un cycle électoral de quatre ans en soumettant une résolution du conseil de bande. À ce jour, 40 collectivités des Premières Nations ont remplacé le système électoral de la *Loi sur les Indiens* par celui de la *Loi sur les élections au sein de premières nations*. Lors de la collecte des données pour la présente évaluation, moins de 20 Premières Nations se prévalaient de cette loi et les évaluateurs ont eu la chance de visiter deux de ces communautés. Plusieurs préoccupations mineures relatives à la Loi ont été exprimées, par exemple, que les membres hors réserve doivent demander des bulletins de vote en vertu de la *Loi sur les élections au sein de premières nations*, puisque ceux-ci ne peuvent pas être envoyés automatiquement. Les membres des collectivités visitées ont souligné qu'une vaste campagne d'information a été cruciale pour éviter une baisse du taux de participation. En outre, les personnes interrogées dans ces deux collectivités ont mentionné que la Loi offrait les avantages suivants :

- *Plus de temps pour gouverner* – Les membres des deux collectivités estiment qu'avec un mandat de quatre ans, il sera maintenant possible de se consacrer à des objectifs à long terme comme des projets d'immobilisation pluriannuels ou l'élaboration d'un code foncier pour le régime de gestion des terres autochtones.
- *Perceptions améliorées concernant la stabilité* – Les deux collectivités sont plus souvent approchées de façon proactive par des entreprises qui souhaitent travailler en partenariat. Grâce aux mandats de quatre ans, les chefs d'entreprises de la région sont moins préoccupés par les changements de dirigeants et, par conséquent, de l'instabilité susceptible de nuire à leurs investissements.
- *Pouvoir de négociation accru* – Une collectivité a mentionné que la capacité de faire coïncider les dates des élections avec celles d'autres communautés de la même Première Nation leur permettrait de mieux négocier en bloc et de défendre les intérêts de toute la nation sans avoir à se soucier d'un changement de dirigeants ou de l'orientation politique dans l'une des communautés.

Il existe donc des options réalistes permettant aux collectivités de remplacer le système électoral de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières Nations qui choisissent d'élaborer leur propre système électoral communautaire doivent assumer les frais des services juridiques pour la rédaction des règles électorales ainsi que les coûts associés à la tenue de référendums. Il faut mentionner que la Première Nation doit assumer tous les coûts liés à l'organisation d'une élection puisque les élections ne sont pas prises en considération dans la formule de financement du soutien des bandes dont il est question à la section 2 du présent rapport⁸.

Règlements administratifs

Les chefs et les conseillers de bande peuvent adopter des règlements administratifs en vue de réglementer certaines activités menées dans les réserves comme la résidence, la violation de propriété et l'imposition⁹. Les articles 81 à 86 de la *Loi sur les Indiens* établissent le cadre législatif. Avant l'adoption de la *Loi sur la modification et le remplacement de la Loi sur les Indiens* en 2014, le ministre avait le pouvoir de rejeter des règlements administratifs. Maintenant, les règlements adoptés par une Première Nation ne peuvent pas être rejetés et seuls les tribunaux peuvent statuer sur la légalité et la validité d'un règlement. La majorité des personnes interrogées estiment qu'une étape importante a

⁸ *Financement des services de base des Premières Nations : Projet des inducteurs de coût — Programmes de soutien aux gouvernements indiens*. Adresse URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014036/1100100014040> (URL périmé.)

⁹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/page-12.html#docCont>

été franchie pour créer les conditions favorables afin que les Premières Nations puissent se gouverner elles-mêmes et indépendamment du ministre. Ceci est un exemple de changement qui « s'harmonise avec l'approche du gouvernement, qui consiste à prendre des mesures concrètes, mais progressives, afin de créer les conditions nécessaires à l'émergence de collectivités des Premières Nations plus en santé et plus autonomes »¹⁰.

Dans plusieurs communautés visitées, l'on a signalé que les règlements administratifs peuvent

être un outil de gouvernance utile. Toutefois, certains chefs et conseillers de bande estiment ne pas posséder suffisamment de connaissances sur le processus d'élaboration de règlements. Une communauté a mentionné l'excellent atelier sur l'élaboration de règlements de la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance d'AANC qui est donné directement dans les collectivités lorsque le personnel est disponible. À la demande des Premières Nations, le personnel du programme a examiné près de 300 règlements administratifs au cours de l'évaluation et des commentaires ont été formulés. Les collectivités qui ont eu recours à l'option de soutien pour l'adoption de règlements ont affirmé que les mesures d'aide ont été utiles.

Toutefois, l'on a indiqué que l'élaboration de règlements est un domaine où des services juridiques seraient utiles, mais ils sont souvent beaucoup trop dispendieux pour les collectivités. De plus, des considérations particulières doivent être intégrées pour faire en sorte qu'un règlement soit applicable. Plusieurs collectivités ont fait état des défis liés à l'application, soit parce que les services policiers refusaient d'appliquer les règlements ou parce que les collectivités ne pouvaient pas se permettre d'embaucher des agents d'application de la réglementation. Des règlements qui ne sont ni appliqués ni respectés sont grandement inefficaces. Selon le manuel de formation sur les règlements administratifs produit par la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance, un agent d'application de la réglementation peut surveiller la conformité aux règlements, informer le conseil de bande et porter des accusations en vertu des règlements. Toutefois, un agent d'application de la réglementation n'a pas le pouvoir d'appréhender des personnes, de saisir des biens ou d'entrer dans une propriété privée sans mandat. L'application des règlements est difficile pour ces raisons. Aucun agent d'application n'a été interrogé dans le cadre de la présente évaluation.

Les coûts de la législation pour les Premières Nations

Aux fins de l'évaluation des mesures de soutien pour la mise en œuvre et l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, les évaluateurs ont visité une Première Nation reconnue pour ses pratiques de gouvernance. Cette collectivité a adopté sa propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux pour remplacer les règles fédérales provisoires. Comme la Loi a des répercussions considérables sur les terres et le logement dans les collectivités, la collectivité a jugé qu'il était important d'adopter ses propres règlements.

Le processus a entraîné les coûts suivants :

- travaux de rédaction de la loi effectués par le comité de gouvernance;
- embauche d'un avocat pour l'examen de la loi et la formulation de recommandations;
- organisation de séances de mobilisation de la communauté; et
- coûts du référendum, incluant l'embauche d'une entreprise chargée du vote électronique.

¹⁰ *Changements relatifs aux règlements administratifs*. Adresse URL : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1421864597523/1421864622917>

Lors de bon nombre d'entrevues menées auprès de conseillers de Premières Nations et de membres du personnel de bandes, l'on a rapporté aux évaluateurs que les lois plus générales sont plus efficaces que les règlements administratifs. Par exemple, un conseiller soutient qu'il est plus utile à long terme de déployer des efforts pour appliquer la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* que de créer un règlement sur la violation de propriété. La valeur accordée à une législation plus générale ne réduit d'aucune façon la pertinence des règlements communautaires, puisqu'ils demeurent un élément important de la préservation des règles et des mœurs sociales dans la majorité des communautés.

Des possibilités s'offriront à AANC pour mieux exploiter les ressources existantes afin de fournir un soutien aux collectivités en matière de gouvernance et de législation.

Lorsqu'on leur a demandé le type de soutien dont les collectivités ont besoin de la part d'AANC, les employés ministériels et les Premières Nations ont répondu que le Ministère devrait maintenir deux orientations stratégiques : aider les collectivités à utiliser les outils de gouvernance existants et cesser d'intervenir dans ce domaine.

La Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance est bien placée pour faciliter l'atteinte de ces deux objectifs en s'acquittant de ses rôles suivants.

- Continuer d'offrir un encadrement et des ateliers aux collectivités qui souhaitent :
 - exploiter pleinement leurs pouvoirs de réglementation prévus dans la *Loi sur les Indiens*, les responsabilités des chefs et des conseillers de bande ainsi que d'autres aspects de la gouvernance, notamment le rôle d'un agent électoral;
 - continuer de former et de soutenir les agents électoraux;
 - continuer de soutenir les Premières Nations qui veulent élaborer leur propre code électoral communautaire ou adopter le système de la *Loi sur les élections au sein de premières nations*;
 - continuer de soutenir le gouvernement d'une Première Nation en lui fournissant des outils et des conseils lui permettant de travailler conformément aux cadres politiques et législatifs de la *Loi sur les Indiens*; et
 - continuer d'offrir un encadrement et des ateliers aux collectivités qui souhaitent exploiter pleinement leurs pouvoirs de réglementation prévus dans la *Loi sur les Indiens*.

- Continuer de travailler avec les Premières Nations sur l'élaboration de nouveaux cadres politiques et législatifs qui permettent de renforcer les gouvernements des Premières Nations. La *Loi sur les élections au sein de premières nations* et la *Loi sur la gestion financière des premières nations* constituent deux exemples. Les personnes interrogées ont mentionné qu'il y a beaucoup d'aspects de la *Loi sur les Indiens* à explorer. De nombreux membres du personnel de bandes estiment que la Direction est compétente et qu'elle est utile lorsqu'elle travaille avec les collectivités, qu'elle élabore des lois et qu'elle informe de façon proactive les Premières Nations au sujet des changements législatifs. Actuellement, la Direction explore les possibilités d'établissement d'un cadre législatif moderne et efficace régissant l'adoption de lois par les Premières Nations.

Comme il est mentionné ci-dessus, plusieurs collectivités rapportent que leurs budgets actuels ne leur permettent pas d'adopter des lois, ce qui signifie que toutes les ressources qu'AANC pourrait fournir seraient utiles dans ce contexte. Par exemple, le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux est une institution qu'AANC finance pour informer les collectivités au sujet des dispositions de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. Le mandat du Centre d'excellence consiste à soutenir la mise en œuvre de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* et il « fonctionne sans lien de dépendance avec le gouvernement du Canada. Il appuie les Premières Nations dans l'élaboration de leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et dans la mise en œuvre, de façon efficace, des règles fédérales provisoires; il fournit en outre des recherches sur les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends »¹¹. Bien que cette loi permette aux collectivités d'adopter leurs propres lois, l'on a signalé aux évaluateurs que cela représente un défi en raison des coûts des services juridiques et de la coordination logistique requis. L'on a mentionné à plusieurs reprises le rôle clé que joue le Centre d'excellence, lequel définit clairement le processus d'adoption d'une loi, distribue des modèles et diffuse des pratiques exemplaires.

Alors que les collectivités exploitent les nouveaux outils de gouvernance mis à leur disposition, l'on rapporte qu'il serait utile que la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance du Secteur des traités et du gouvernement autochtone continue de fournir un soutien. Lorsque leurs services sont accessibles, les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, dont il sera question ultérieurement, sont également considérées comme des outils de gouvernance utiles.

Recommandation n° 1 : Examiner les approches qui appuient le renforcement des capacités des Premières Nations en ce qui concerne la compétence législative.

¹¹ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1350998394711/1350999033025>

3. Fonction publique

Pour assurer une gouvernance efficace, la fonction publique doit disposer de toutes les ressources nécessaires pour faire en sorte que les dirigeants politiques prennent des décisions éclairées et que ces décisions soient mises en œuvre.

AANC offre un financement pour le soutien des bandes, les avantages sociaux des employés et les conseils tribaux aux Premières Nations qui souhaitent constituer une fonction publique ainsi qu'un soutien aux chefs et aux conseillers de bande pour la gouvernance de la collectivité, l'exécution de programmes et la prestation de services. Le financement pour le soutien des bandes vise principalement les principaux coûts indirects liés au fonctionnement du bureau d'une bande, y compris les frais de location, les coûts d'électricité et l'achat d'ordinateurs.

L'importance du financement pour assurer le bon fonctionnement d'un gouvernement est bien étayée dans la littérature didactique. Par exemple, les recherches réalisées dans différents pays soulignent l'importance d'un effectif qualifié indépendant du milieu politique¹². L'auteur d'un document interne d'AANC rapporte que les membres du personnel de la bande doivent posséder les compétences et l'expertise requises pour assurer une bonne gestion des affaires d'une Première Nation. Un financement adéquat est requis pour embaucher des employés compétents ou retenir les services de professionnels. Les Premières Nations ont besoin de spécialistes dans les domaines de la gestion foncière, légale et financière¹³. Les défis liés au roulement du personnel dans des collectivités petites ou éloignées sont également évoqués dans de nombreux cas. Il est peu probable que des employés spécialisés déménagent afin de travailler pour une bande si on ne leur offre pas une rémunération élevée; cela indique qu'il est important de disposer d'un financement stable pour les avantages sociaux des employés et de former des membres de la bande qui acquerront l'expertise requise et qui demeureront dans la réserve¹⁴. L'on mentionne également que certaines Premières Nations sont trop petites pour réaliser des économies d'échelle adéquates au

¹² Begay, Jr., M.A. (1991). *Designing native American management and leadership training: Past efforts, present endeavors, and future options*. Harvard Project on American Indian Economic Development. Internet :

<http://hpaied.org/sites/default/files/publications/PRS91-3.pdf>, p. 3; Hunt, J. et D.E. Smith. (2007). *Indigenous Community Governance Project: Year Two Research Findings*. Internet :

<http://caepu.anu.edu.au/sites/default/files/Publications/WP/CAEPRWP36.pdf>, p. 12; Limerick, M. (2009). *What Makes an Aboriginal Council Successful? Case Studies of Aboriginal Community Government Performance in Far North Queensland*, *Australian Journal of Public Administration*, volume 68, numéro 4, p. 418; National Centre for First Nations Governance. (2009). *Governance best practices report*. Internet :

http://fngovernance.org/publication_docs/NCFNG_Best_Practice_Report.pdf, (Hyperlien périmé.). p. 40; DeGagné, M. (2008). *Administration in a National Aboriginal organization: Impacts of cultural adaptations*. Administration publique du Canada, 51 (4), p. 659–672; Affaires autochtones et

Développement du Nord Canada. (2013). *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve*. Récupéré au : http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_checklist/2013/internet/w13-35-U-E.html/collections/collection_2013/aadnc-aandc/R3-190-2013-fra.pdf; De Chastel, B. et P. Stark. (2014). *Attraction and Retention of CEOs and Senior Staff in Rural-Remote and Indigenous Local Governments: Recruitment, Retention and Performance Management*. Report for the Australian Centre of Excellence for Local Government, volume 1.

¹³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve*. Récupéré au : http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_checklist/2013/internet/w13-35-U-E.html/collections/collection_2013/aadnc-aandc/R3-190-2013-fra.pdf.

¹⁴ Hunt et Smith, p. 10; De Chastel, B. et P. Stark. (2014). *Attraction and Retention of CEOs and Senior Staff in Rural-Remote and Indigenous Local Governments: Recruitment, Retention and Performance Management*. Report for the Australian Centre of Excellence for Local Government, volume 1, p. 1.; Limerick, p. 420; De Chastel, B. et P. Stark. (2014). *Attraction and Retention of CEOs and Senior Staff in Rural-Remote and Indigenous Local Governments: Recruitment, Retention and Performance Management*. Report for the Australian Centre of Excellence for Local Government, volume 1.

chapitre de l'administration¹⁵, ce qui suggère que des approches de prestation de services regroupés, y compris le recours aux conseils tribaux, sont nécessaires. Par conséquent, ces éléments de programme sont, du moins lorsqu'ils sont combinés, conceptuellement bien placés pour soutenir le fonctionnement de base des services publics des Premières Nations.

Bien qu'il n'y a pas d'indicateur de rendement lié au financement pour le soutien des bandes fourni sous forme de subventions, la stratégie de mesure du rendement du programme de 2014 comprend les indicateurs suivants liés au rendement des avantages sociaux des employés et du financement des conseils tribaux :

- nombre d'employés de Premières Nations qui cotisent aux régimes de retraite et nombre de régimes de retraite;
- activités des conseils tribaux achevées conformément aux plans de travail endossés par les membres; et
- niveaux de satisfaction à l'égard des conseils tribaux selon les enquêtes tenues dans les collectivités.

Le nombre d'employeurs admissibles offrant des avantages sociaux aux employés a augmenté de 5,01 % entre 2009-2010 et 2014-2015 et le nombre d'employés participants a augmenté de 6,12 %. Même si aucune cible de rendement n'a été établie, les indicateurs de rendement révèlent une légère hausse de la participation au programme des avantages sociaux des employés, laquelle est passée de 19 905 employés et 533 employeurs en 2009-2010 à 21 121 employés et 560 employeurs en 2014-2015.

Il n'y avait pas de données disponibles sur les activités des conseils tribaux achevées. Bien qu'AANC puisse consulter les plans de travail des conseils tribaux, ceux-ci contiennent rarement des détails sur la réalisation de tâches particulières et c'est pour cette raison que cet indicateur n'a pas fait l'objet d'un suivi actif. Malgré l'absence d'une cible relative aux niveaux de satisfaction de la communauté, les évaluateurs ont discuté des niveaux de satisfaction à l'égard des conseils tribaux avec le personnel des bandes et des conseils tribaux et leurs commentaires sont présentés ci-dessous.

En raison de l'absence d'indicateurs relatifs au financement pour le soutien des bandes et de données sur les plans de travail des conseils tribaux, il n'a pas été possible de déterminer avec précision le rendement du financement à l'appui de la fonction publique des Premières Nations au cours de la période visée par l'évaluation. Toutefois, les personnes interrogées ont clairement indiqué qu'une fonction publique compétente est nécessaire pour assurer le succès de l'exécution des programmes et de la prestation des services aux membres de la collectivité, y compris ceux d'AANC

Le financement administratif des Premières Nations provient de deux sources : le financement pour le soutien des bandes pour les coûts essentiels comme le fonctionnement d'un bureau de bande ainsi que le financement d'autres secteurs de programme qui est consacré aux coûts indirects de la prestation des services. Toutefois, cette combinaison de financement ne répond pas à tous les besoins administratifs actuels et il y a un risque pour que les programmes et les services ne soient pas fournis et que les résultats ne soient pas obtenus.

¹⁵ Graham, J. (2012). *Dysfunction governance: Eleven barriers to progress among Canada's first nations*. *Inroads: A Journal of Opinion*, 31 (31).

et d'autres organisations gouvernementales fédérales comme Santé Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement¹⁶. Les constatations concernant les trois volets du programme liés au financement de la fonction publique sont présentées ci-dessous.

Le financement pour le soutien des bandes est une contribution accordée aux Premières Nations pour répondre aux besoins administratifs de base et soutenir l'infrastructure, y compris les locaux des bureaux, les coûts d'électricité, les ordinateurs et le salaire d'un gestionnaire de bande. Sur le site Web d'AANC, il est mentionné que le Programme de financement du soutien des bandes « aide les Premières Nations à assumer les frais du gouvernement local et de l'administration des services financés par AANC. Il fournit une base de financement stable qui facilite à la fois la mise sur pied d'une administration locale compétente et la prestation efficace des services »¹⁷.

Cependant, la formule du Programme de financement du soutien des bandes n'a pas changé depuis 30 ans et les niveaux de financement n'ont pas été ajustés pour refléter la hausse des prix depuis 2015. Sans indexation à l'inflation, le financement diminue effectivement chaque année. Cela a de graves répercussions pour les administrations de bandes qui n'ont pas accès à des sources de revenus.

Par exemple, les augmentations salariales accordées à un gestionnaire de bande pourraient ne pas correspondre à la hausse du coût de la vie. La majorité des collectivités visitées comptaient moins de 1 000 habitants. Pour la majorité d'entre elles, le financement du soutien des bandes couvrait les salaires d'un chef et des conseillers, d'un gestionnaire de bande et d'un assistant. Cela dépend toutefois de la taille de la collectivité. L'une des collectivités visitées était particulièrement petite et elle ne disposait pas des fonds nécessaires pour un bureau de bande, de sorte que le chef et les conseillers devaient louer un logement communautaire.

Dans une présentation interne d'AANC, l'on mentionne qu'il est normal que les coûts indirects et administratifs représentent 15 % du budget des organisations non gouvernementales, le financement du soutien des bandes que reçoivent les Premières Nations actuellement ne leur permet de consacrer qu'environ quatre pour cent de leur budget, voire moins, à ces coûts. Par conséquent, la

Les coûts de la législation pour les Premières Nations

Aux fins de l'évaluation des mesures de soutien pour la mise en œuvre et l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, les évaluateurs ont visité une Première Nation reconnue pour ses pratiques de gouvernance. Cette collectivité a adopté sa propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux pour remplacer les règles fédérales provisoires. Comme la *Loi* a des répercussions considérables sur les terres et le logement dans les collectivités, la collectivité a jugé qu'il était important d'adopter ses propres règlements.

Le processus a entraîné les coûts suivants :

- travaux de rédaction de la loi effectués par le comité de gouvernance;
- embauche d'un avocat pour l'examen de la loi et la formulation de recommandations;
- organisation de séances de mobilisation de la communauté;
- coûts du référendum, incluant l'embauche d'une entreprise chargée du vote électronique.

¹⁶ Les collectivités des Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest fournissent également des programmes et des services au nom du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

¹⁷ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100013825/1100100013826>

formule actuelle du Programme de financement du soutien des bandes n'est pas optimale pour faciliter l'exécution des programmes d'AANC. Les informateurs clés et les personnes interrogées lors des études de cas ont tous corroboré cette information et ils ont précisé que les niveaux de financement devraient refléter les changements survenus depuis l'établissement de la formule, y compris l'indexation régulière à l'inflation et une évaluation réaliste des coûts des technologies de l'information, p. ex. une bande passante adéquate. La mise à jour de la formule de financement du soutien des bandes améliorerait grandement la gestion et la rentabilité des investissements d'AANC dans les programmes et les services des Premières Nations.

En plus du sous-financement des besoins de base comme les coûts des vérifications, les Premières Nations ont également mentionné des besoins administratifs, p. ex. des frais juridiques, qui ne sont pas couverts par le Programme de financement du soutien des bandes. Les informateurs clés ont indiqué qu'en général le financement des programmes et des services ne permet pas de satisfaire ces besoins, ce qui crée un écart de financement entre ce type de financement et le Programme de financement du soutien des bandes.

Dans l'ensemble, la capacité des Premières Nations de satisfaire leurs besoins administratifs quotidiens grâce à une combinaison du financement du soutien des bandes, du financement de programmes et de leurs propres sources de financement varie d'une collectivité à l'autre et il est très difficile de l'évaluer sans estimations fermes. Toutefois, les membres des collectivités visitées dans le cadre de l'évaluation ont donné des exemples de secteurs de programmes où les ressources administratives nécessaires sont insuffisantes :

- les coûts de l'assurance de l'infrastructure communautaire;
- les bases de données pour le suivi des inventaires de logement;
- le transport pour les étudiants; et
- un salaire concurrentiel pour un directeur de l'enseignement.

Le Programme de financement du soutien des bandes est conçu expressément pour répondre aux besoins administratifs de base. Cependant, étant donné que ce programme verse des subventions que les Premières Nations peuvent utiliser à leur discrétion, les fonds servent souvent à combler d'autres besoins urgents sous-financés. En l'absence d'une formule modernisée de financement du soutien des bandes et d'une stratégie pour combler l'écart entre le Programme de financement du soutien des bandes et le financement administratif des programmes et des services, les collectivités doivent souvent consacrer les fonds supplémentaires de programmes au loyer de leurs locaux, à des services de comptabilité, aux technologies de l'information et à d'autres besoins administratifs plutôt qu'à la prestation de services directs. Comme elles n'ont pas les fonds nécessaires pour couvrir leurs coûts administratifs, les collectivités doivent mettre de côté les fonds destinés aux services directs pour assurer une bonne gestion des programmes au nom d'AANC, ce qui entrave l'atteinte des résultats escomptés par AANC dans ces secteurs.

La formule de financement des conseils tribaux a été modifiée au cours de la période visée par l'évaluation et la nouvelle limite de 500 000 \$ fait peser des contraintes sur la capacité des Premières Nations de regrouper les services.

L'un des conseils tribaux ayant participé à l'évaluation a une structure administrative simplifiée et centralisée. Comptant plus de 10 000 membres, ce conseil tribal participe à la prestation de services

de deuxième niveau dans des secteurs de programme clés, y compris l'éducation (élaboration de programmes, pathologie de la parole et psychologie de l'éducation), les services sociaux et de santé (embauche de dentistes et de diététistes et exécution d'un programme de santé maternelle et infantile) et infrastructure (gestion des grands projets et inspections de bâtiments). En outre, ce conseil tribal appuie la gestion et l'administration des secteurs de programme sous la responsabilité des Premières Nations membres. Dans le cas des collectivités trop petites pour se permettre des fonctions administratives clés comme le soutien en technologie de l'information, la comptabilité et les ressources humaines, le regroupement avec un conseil tribal comme celui-ci peut offrir une économie d'échelle utile.

Services de logement complémentaires

Les membres de certaines collectivités visitées lors de l'évaluation distincte du logement dans les réserves ont souligné le rôle important que joue leur conseil tribal ou une autre organisation offrant des services regroupés, y compris des services d'inspection, pour aider les gestionnaires de logement dont les capacités sont limitées à détecter les erreurs de construction avant qu'elles ne soient commises et à intervenir rapidement pour éviter que les problèmes ne nécessitent des travaux de réparation majeurs. L'un des conseils tribaux visités offrait même un système d'octroi de permis et une base de données sur le logement centralisés aux Premières Nations membres ainsi qu'une formation et des activités de sensibilisation sur les normes des codes du bâtiment provinciaux.

Le 1^{er} avril 2014, la formule de financement des conseils tribaux a été modifiée en vue de réaliser des économies. La formule actuelle comporte trois niveaux de financement qui correspondent au nombre de membres servis ainsi qu'aux programmes et aux services offerts. Pour le troisième niveau, l'on offre un maximum de 500 000 \$ par année pour financer les besoins administratifs de base et les services de consultation

visant à renforcer les capacités des bandes. Le conseil tribal dont il est question ci-dessus a vu son financement de base réduit de plus de 50 % en raison de l'établissement de cette nouvelle limite de 500 000 \$. Actuellement, le programme Gouvernance et institutions gouvernementales ne couvre que 35 % de ses coûts de gestion et d'administration et les 65 % restants doivent être financés à même les budgets des services et des programmes.

Les personnes interrogées ont fait les remarques suivantes concernant les changements apportés au financement des conseils tribaux :

- Effet dissuasif sur le regroupement – Les personnes interrogées ont indiqué que l'on n'incite pas les conseils tribaux à se charger de nouveaux programmes ou services ou à accepter de nouvelles Premières Nations puisque le financement est limité à 500 000 \$ et qu'aucun financement additionnel ne sera fourni pour couvrir une éventuelle hausse des coûts.
- Réduction des possibilités de formation et de perfectionnement – Les personnes interrogées ont indiqué que puisque de nombreux conseils tribaux sont bien placés pour donner une formation en raison de leur relation étroite avec les collectivités membres, ils peuvent fournir un encadrement sur place. Les personnes interrogées estiment que cela ne peut pas être assuré par des conférences et des ateliers qui ne durent que quelques jours.

Le financement des conseils tribaux n'est pas universel. Bon nombre des représentants de conseils tribaux interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont rapporté qu'il a été nécessaire d'éliminer complètement certaines activités liées au renforcement des capacités, une situation qui a été aggravée par la réduction du budget du programme Gouvernance et institutions

gouvernementales qui est évoquée ci-dessus. Un informateur clé a indiqué que cela est particulièrement difficile pour les Premières Nations éloignées puisque, dans certains cas, les conseils tribaux constituent le seul agent de formation et de prestation de services envisageable. Bien que certaines organisations pancanadiennes comme AFOA Canada offrent une formation de renforcement des capacités, l'inscription et les déplacements requis pour suivre une formation dans un centre urbain sont souvent trop dispendieux.

Le financement des avantages sociaux des employés des Premières Nations n'est pas comparable à celui des autres niveaux de la fonction publique et il fait l'objet de nombreuses exigences en matière de reddition de comptes.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées concernées estiment que le financement des avantages sociaux des employés est utile. Toutefois, les préoccupations suivantes ont été exprimées :

- Environ 20 % des bandes n'ont pas reçu de financement pour les avantages sociaux des employés, possiblement en raison d'un manque de sensibilisation ou de connaissances financières insuffisantes pour remplir les formulaires de demande. Le programme accorde un financement de 1 000 \$ pour administrer les avantages sociaux des employés, ce qui peut ne pas être adéquat pour certaines Premières Nations.
- Les dépenses maximales prévues dans la Politique ont été jugées désuètes, notamment pour des éléments comme les régimes de pension. Les études internes sur l'établissement des coûts ont révélé que les taux des prestations se situent approximativement à 12,45 %, ce qui est nettement inférieur au taux moyen d'environ 20 % au sein des gouvernements fédéral et provinciaux.
- De nombreuses Premières Nations ne disposent pas de fonds suffisants pour offrir des avantages sociaux à tous les employés. Par exemple, dans une collectivité visitée, le financement pour les avantages sociaux des employés ne couvre que les avantages sociaux de 10 employés. Par conséquent, cette collectivité ne peut offrir d'avantages sociaux aux nouveaux employés, y compris le directeur de l'enseignement. En outre, les employés qui bénéficient d'avantages sociaux ne peuvent adhérer au Régime de pension du Canada parce que la couverture doit être universelle dans l'organisation. Un employé qui souhaiterait adhérer au Régime de pension du Canada devrait payer les parts de l'employé et de l'employeur. Les membres d'une autre collectivité visitée ont rapporté qu'ils risquent de perdre des employés potentiels parce que leur régime d'avantages sociaux n'est pas concurrentiel.
- Si les chefs et les conseillers reçoivent des honoraires plutôt qu'un salaire, ils n'ont pas droit aux avantages sociaux pour les employés, et ce, sans égard au niveau de service qu'ils offrent à la communauté.

Ces difficultés peuvent limiter la capacité des collectivités d'attirer et de maintenir en poste des employés qualifiés et compétents.

Une approche revue

Bien que le but de ces volets du programme consiste à fournir un soutien plutôt qu'un financement exhaustif, la réalité est que de nombreuses Premières Nations sans source de revenus n'ont pas les ressources nécessaires, ce qui compromet leur capacité de fournir les programmes et les services dont leurs communautés et leurs membres ont besoin.

AANC a entrepris des études sur les coûts et s'est engagé à mettre à jour ces volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales. Voici les options suggérées par les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ainsi que les constatations d'études antérieures :

- Indexer à l'inflation le financement du soutien des bandes, des avantages sociaux des employés et des conseils tribaux.
- Intégrer des paramètres de prix et de volume plus précis dans la formule afin de rendre compte de certains facteurs comme les hausses du salaire moyen et l'augmentation du nombre de membres.
- Déterminer des coûts réalistes pour les locaux à bureaux, les technologies de l'information, la connectivité, le chauffage, l'électricité, les exigences légales d'ententes de financement de plus en plus complexes, la planification de l'utilisation des terres, les élections, les vérifications et les évaluations.
- Mettre à jour le financement du soutien des bandes pour refléter les coûts liés à l'administration de tous les programmes et services d'AANC ou intégrer ce financement à des programmes ou à des services particuliers.
- Convertir le financement pour les avantages sociaux des employés en une subvention qui offrirait une plus grande marge de manœuvre aux Premières Nations bénéficiant de ce volet du programme.

Par ailleurs, un autre thème abordé fréquemment par les personnes interrogées est l'abandon d'une approche fondée sur une formule nationale et des modalités particulières. En guise de solution de rechange, AANC pourrait discuter avec les dirigeants des Premières Nations pour connaître les besoins, les attentes et les structures de gouvernance préférées des communautés et convenir d'un financement réaliste qui permettrait d'administrer le programme, d'offrir des avantages sociaux concurrentiels et de gérer des conseils tribaux, le cas échéant.

Recommandation 2 : Inviter les Premières Nations à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie pour répondre à leurs besoins en matière de gouvernance, incluant l'établissement des coûts liés au Programme de financement du soutien des bandes, au Programme des avantages sociaux des employés et au Programme de financement des conseils tribaux.

4. Le potentiel du renforcement des capacités

Une gouvernance efficace requiert des personnes, des structures et des processus offrant de solides capacités fondamentales ainsi que des investissements continus dans les systèmes, les outils et les personnes.

Une personne interrogée a suggéré que si le financement du soutien des bandes assure la continuité des activités, le Programme de développement professionnel et institutionnel finance la gestion du changement en vue de soutenir le renforcement de la capacité de gouvernance et de répondre aux besoins de perfectionnement professionnel. Le programme a été conçu en fonction des besoins des gouvernements et d'après l'analyse documentaire réalisée dans le cadre du projet Harvard sur les dix fonctions de base universelles à tous les gouvernements, AANC a élaboré l'Outil de planification de la capacité de gouvernance qui permet aux collectivités d'évaluer leurs besoins en matière de gouvernance et de planifier stratégiquement l'amélioration de leur capacité de gouvernance. Les collectivités peuvent présenter une demande de financement du développement professionnel et institutionnel pour renforcer leur capacité de gouvernance dans les dix domaines suivants :

- Leadership
- Effectif
- Pouvoir législatif
- Participation communautaire
- Relations externes
- Planification et gestion des risques
- Gestion financière
- Gestion des ressources humaines
- Gestion de l'information et technologies de l'information
- Administration de base

Les personnes interrogées ont mentionné que le programme peut être très utile lors de divers projets, notamment :

- l'élaboration et la mise à jour de politiques et de procédures;
- la mise à niveau de systèmes informatiques, de logiciels et des capacités des réseaux;
- l'amélioration des systèmes de classement et de gestion des documents;
- des conseils financiers pour les collectivités afin qu'elles gèrent leurs manquements;
- les coûts des vérifications financières et les coûts d'élaboration de sites Web liés à la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*;
- les coûts de formation;
- la planification communautaire et la planification de la gouvernance stratégique;
- les travaux de préparation aux négociations d'ententes d'autonomie gouvernementale.

Le Programme de développement professionnel et institutionnel est un portefeuille de financement relativement petit. Par exemple, en 2013-2014, un peu moins de 15 millions de dollars ont été versés aux bénéficiaires, ce qui correspond à un financement moyen légèrement supérieur à 46 000 \$ par bénéficiaire. Ce montant est passé à 9,3 millions de dollars en 2014 par suite de différents exercices de réduction du déficit, donc, le montant total moyen, en termes nominaux, accordé à chaque

bénéficiaire dans le cadre du Programme de développement professionnel et institutionnel a diminué d'environ 10 000 \$ entre 2009-2010 et 2013-2014.

Le Programme de développement professionnel et institutionnel est un outil utile, mais des améliorations pratiques de nature administrative permettraient de réaliser des gains d'efficacité et d'en accroître la valeur pour les collectivités.

Il y a consensus chez les membres du personnel des bandes des Premières Nations interrogés qui estiment que le Programme de développement professionnel et institutionnel est utile puisqu'il cible des aspects fondamentaux de la gouvernance pour lesquels un soutien est requis. Comme l'a expliqué une personne interrogée, une bonne gouvernance combine les facettes de l'organisation et du leadership. Elle a précisé que le financement du Programme de développement professionnel et institutionnel contribue grandement au renforcement de l'aspect organisationnel de la gouvernance, notamment par l'élaboration de plans stratégiques et la mise à jour des technologies et des logiciels de comptabilité.

Bien que ces projets ont été utiles à des fins uniques, les personnes interrogées estiment que les fonds d'AANC consacrés au renforcement des capacités pourraient être attribués de façon beaucoup plus efficace. Elles se sont dites préoccupées par les nombreuses exigences liées à la reddition de comptes et les modalités relativement restreintes imposées aux bénéficiaires de ce financement. Un membre du personnel d'AANC a précisé que tout projet contribuant au renforcement des capacités de gouvernance devrait être admissible au financement et il a donné l'exemple de l'accès aux services de guérison. Plusieurs personnes interrogées estiment que le financement pour les conférences et les ateliers est utile, mais qu'il est difficile d'exploiter ces

Soutien à AFOA Canada

En ce qui a trait au soutien du renforcement des capacités des Premières Nations, les principaux informateurs estiment qu'AFOA Canada est une ressource utile, mais qu'un autre type de formation doit être fourni en complément. Ils estiment que les conférences, les ateliers et les documents d'AFOA Canada, ainsi que leurs accréditations, sont utiles. En effet, AFOA Canada souhaite que sa désignation soit reconnue comme une expérience pertinente en vue de l'obtention de la désignation professionnelle de comptable agréée.

Toutefois, pendant la mise en œuvre des mesures de réduction des coûts du programme au cours de la période visée par l'évaluation, certains membres du personnel régional du programme semblent avoir adopté une politique informelle consistant à refuser à d'autres groupes, notamment les conseils tribaux, un financement pour offrir une formation dans leurs collectivités. Plus particulièrement, de nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les propositions de formation sur la gestion des ressources humaines ou financières des conseils tribaux ont été rejetées parce qu'AFOA Canada offre déjà une formation dans ces domaines. Cette approche préoccupe les principaux informateurs qui précisent que le renforcement des capacités prend du temps et que les employés doivent effectuer des travaux pratiques au bureau. Ils estiment donc que le renforcement des capacités dans ces domaines ne peut être assuré exclusivement par AFOA Canada et qu'AANC devrait privilégier une approche de financement des initiatives qui correspondent aux besoins cernés par les Premières Nations.

occasions lorsque le financement est si restreint qu'aucun financement n'est prévu pour les frais de déplacement liés à la formation. Elles estiment également que les possibilités de formation pratique offertes sur place et de façon permanente sont plus efficaces.

De nombreuses personnes interrogées ont mentionné qu'il serait utile de consacrer une source de financement à la planification communautaire globale. Les membres de deux collectivités visitées dans le cadre de l'évaluation ont souligné la contribution de leurs plans communautaires au renforcement de leur capacité de gouvernance. Les plans bien conçus offrent une vision unifiée à la communauté et ils assurent la stabilité des décisions des chefs et des conseillers. Toutefois, l'importance d'un financement permanent pour la planification communautaire a été soulignée puisque les plans doivent être mis à jour chaque année pour qu'ils demeurent pertinents. Cela nécessite donc un financement à l'appui de la recherche et de la participation communautaire.

Cet exemple illustre les préoccupations des membres du personnel des bandes au sujet de la nature du financement du Programme de développement professionnel et institutionnel qui est fondé sur les propositions. De nombreuses personnes interrogées souhaitent que l'approche fondée sur les propositions soit remplacée par un financement pluriannuel plus stable, et ce, pour deux raisons.

- Le moment du financement est problématique et les personnes interrogées estiment que les demandes de propositions devraient coïncider avec le début de l'exercice financier. Il faut prendre note que le versement du principal financement du programme est prévu pour le 1^{er} avril actuellement. Toutefois, dans certains cas, le personnel du programme peut utiliser des fonds excédentaires d'autres secteurs du programme plus tard au cours de l'exercice. Le moment du financement peut donc entraîner des difficultés. L'on a donné de nombreux exemples du même problème aux évaluateurs lors des études de cas : les bandes qui reçoivent le financement du Programme de développement professionnel et institutionnel à l'automne ne disposent que de quelques mois pour utiliser le financement avant la fin de l'exercice ce qui peut donner lieu à des projets bâclés, des fonds inutilisés, des fonds utilisés à des fins non définies dans la proposition ou possiblement non nécessaires. Le simple fait de choisir un meilleur moment pour le financement pourrait permettre à une bande d'utiliser le financement à son plein potentiel et de réduire les dépenses à long terme.
- Les approches de financement fondées sur des propositions présentent souvent des difficultés pour les communautés dont l'effectif et les capacités sont limités. Dans ces circonstances, il y a un risque pour que le financement fondé sur les propositions soit accordé davantage aux collectivités possédant les capacités requises qu'aux collectivités qui ont de réels besoins.

Recommandation 3 : Réviser le Programme de développement professionnel et institutionnel et examiner les possibilités d'améliorer :

- a) les éléments administratifs, y compris le calendrier de financement, la souplesse des modalités et les exigences relatives à la reddition de comptes;**
- b) le processus de demande, y compris une collaboration proactive avec les collectivités lors de la préparation de leur proposition; et**
- c) l'harmonisation avec d'autres programmes de renforcement des capacités d'AANC.**

AANC pourrait améliorer le financement consacré au renforcement des capacités en faisant la promotion des principes du cadre national de développement communautaire.

En janvier 2015, AANC a formé un groupe de travail sur les capacités pour donner suite à une vérification ministérielle réalisée en 2013 dans laquelle on avait conclu qu'AANC avait besoin d'une approche stratégique coordonnée pour ses programmes de renforcement des capacités. L'on demandait également une analyse des dépenses ministérielles et les travaux réalisés jusqu'à maintenant ont permis de cerner des problèmes dans les programmes de renforcement des capacités d'AANC, notamment les partis pris liés aux propositions, l'absence de coordination entre les programmes et le manque de ressources mis à la disposition des membres du personnel d'AANC pour visiter les collectivités et discuter des possibilités des projets. De plus, cette initiative a permis de déterminer des pratiques exemplaires liées au renforcement des capacités, ce qui consiste notamment à adapter le financement aux besoins des Premières Nations, à mettre l'accent sur la planification communautaire et à permettre au personnel régional d'aider davantage les Premières Nations lors de la présentation d'une demande de financement.

De nombreuses personnes interrogées ont mentionné l'efficacité de la planification communautaire globale et le potentiel du cadre national de développement communautaire d'AANC. Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont fait les commentaires suivants, lesquels correspondent au cadre national de développement communautaire.

- Tout commence par la planification – La planification communautaire globale est un processus de planification axé sur la collectivité qui définit les besoins, les buts et les attentes. Dans le meilleur des cas, le plan communautaire complet est préparé par la collectivité plutôt que par un consultant et chaque plan est donc différent. De nombreuses collectivités ont souligné qu'un tel plan facilite la guérison et qu'il s'agit également d'un outil efficace lors de la détermination des besoins de financement. De nombreuses personnes interrogées ont suggéré que, plutôt que d'être une option du Programme de développement professionnel et institutionnel, la planification devrait avoir un profil et une source de financement distincts.
- Un financement consolidé pourrait être supérieur à la somme de ses parties – Le Programme de développement professionnel et institutionnel est petit, mais il pourrait être bonifié grâce à une coordination avec d'autres fonds ministériels consacrés au renforcement des capacités. Par exemple, le Fonds d'infrastructure des Premières Nations comprend un financement pour la planification communautaire globale et d'autres programmes offrent aussi des possibilités de renforcement des capacités, notamment les Services relatifs aux terres et au développement économique.
- Il faut financer une stratégie et non pas un projet – Les personnes interrogées ont mentionné que même si les projets soutenus par le Programme de développement professionnel et institutionnel sont utiles, les collectivités ont besoin d'un financement pluriannuel stable pour élaborer et mettre en œuvre des projets réalistes de croissance et de renforcement des capacités. Actuellement, le financement du Programme est fourni annuellement, ce qui limite les possibilités de développement à long terme des collectivités.
- Adopter une approche plus holistique – Les personnes interrogées ont expliqué que la transition vers une planification communautaire globale, qui est habituellement holistique, devrait être appuyée par une volonté du Ministère de décloisonner le financement et de limiter les modalités contraignantes qui empêchent les collectivités de satisfaire leurs propres

besoins. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que le financement des frais de déplacement accordé récemment par AANC pour permettre aux agents des services de financement ou à d'autres représentants régionaux de visiter les collectivités et d'entretenir des relations a été très efficace jusqu'à maintenant. Les évaluateurs ont appris que le personnel des bandes des Premières Nations ne peut avoir recours au financement du Programme de développement professionnel et institutionnel lorsqu'un autre programme a un volet de financement distinct pour le même enjeu.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées estiment que le financement pour le renforcement des capacités d'AANC est utile, mais qu'il le serait davantage si les collectivités avaient accès à un soutien stable pour la planification et si les investissements connexes ciblaient les besoins que les collectivités définissent dans leurs plans communautaires.

L'approche principalement financière privilégiée par AANC pour soutenir les collectivités en situation de crise n'est pas toujours efficace et elle doit être revue.

Les évaluateurs ont examiné des approches pour soutenir les collectivités en situation de crise, lesquelles ont souvent des capacités limitées et peuvent être confrontées à des problèmes financiers ou sociaux ou à d'autres défis. Bon nombre des personnes interrogées ont mentionné que la Politique de prévention et gestion des manquements est le principal outil utilisé par AANC pour aider les collectivités à relever leurs défis et elles se sont montrées préoccupées par les paramètres de la Politique et son application. Certains soutiennent que cette politique n'est pas la meilleure approche pour renforcer les capacités financières. D'autres estiment qu'il y a des problèmes fondamentaux plus urgents que le renforcement de la capacité financière.

Prévention et gestion des manquements

AANC surveille les risques pour les bénéficiaires du financement conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et la Politique de prévention et gestion des manquements a été adoptée pour faire en sorte que les fonds soient versés de façon appropriée si un bénéficiaire n'est pas en mesure de respecter les modalités de son entente de financement.

Actuellement, la Politique de prévention et gestion des manquements d'AANC peut s'appliquer par suite d'une vérification ou s'il y a d'autres préoccupations relatives aux risques d'un bénéficiaire, à sa capacité de faire le suivi des ententes de financement ou aux problèmes de santé et de sécurité dans la collectivité. Si la Politique est appliquée, une collectivité aura recours à l'une des trois catégories suivantes de gestion des manquements :

- Bénéficiaire – plan d'action de gestion : La Première Nation élabore un plan avec AANC pour remédier au manquement et empêcher la répétition.
- Conseiller nommé par le bénéficiaire : Le bénéficiaire nomme un conseiller, dont la rémunération est habituellement couverte par le financement du soutien des bandes, pour l'aider à mettre en œuvre son plan d'action de gestion.
- Gestion de l'entente de financement par un séquestre-administrateur : AANC embauche un séquestre-administrateur, dont la rémunération est habituellement couverte par le financement du soutien des bandes, pour fournir des programmes et des services et remédier au manquement.

Parmi les 618 Premières Nations reconnues officiellement par AANC, 136 (soit 22 %) sont actuellement assujetties à la Politique de prévention et gestion des manquements. Plus particulièrement, 65 Premières Nations sont visées par le niveau Bénéficiaire – plan d'action de gestion (10,5 % des collectivités), 61 Premières Nations ont un conseiller nommé par le bénéficiaire (9,9 % des collectivités) et 10 Premières Nations sont gérées par un séquestre-administrateur (1,6 % des collectivités)¹⁸. Par conséquent, AANC a atteint l'objectif du programme qui consiste à faire en sorte que 70 % des Premières Nations ne présentent aucun manquement conformément à la stratégie de mesure du rendement du programme Gouvernance et institutions gouvernementales. Il est important de prendre note que la répartition géographique des Premières Nations gérées par un séquestre-administrateur est inégale. Parmi les 136 Premières Nations assujetties à la Politique, 43 se trouvent au Manitoba, tout comme six des 10 Premières Nations gérées par un séquestre-administrateur.

Toutefois, les personnes interrogées se sont montrées grandement préoccupées par les processus mis en place pour les collectivités assujetties à la Politique de prévention et gestion des manquements. Tout d'abord, la Politique, administrée par le Secteur du dirigeant principal des finances, ne prévoit aucun financement consacré au soutien des collectivités pour leur permettre de gérer leurs manquements. Le financement du soutien des bandes est alors la principale source de financement pour l'embauche d'un séquestre-administrateur. Toutefois, lorsqu'une collectivité éprouve déjà des difficultés, utiliser une partie des fonds limités qu'elle a reçus au titre du financement du soutien des bandes ne l'aidera probablement pas à réussir. De même, le financement du Programme de développement professionnel et institutionnel est souvent utilisé pour soutenir ces collectivités. Bien que cette solution soit efficace, elle contribue à réduire les fonds disponibles dans le cadre de ce programme pour lequel la demande est très grande.

L'on a également signalé qu'il y a souvent un manque de clarté en ce qui a trait aux attentes envers les collectivités ou aux objectifs qu'elles doivent atteindre pour que l'on considère qu'elles ont remédié à un manquement. De plus, aucune évaluation du rendement des séquestres-administrateurs ou des cogestionnaires n'est effectuée pour veiller à ce qu'ils respectent les normes.

De nombreuses personnes se sont montrées préoccupées par les relations qu'entretiennent souvent les collectivités avec les séquestres-administrateurs. En effet, il est fréquent que les séquestres-administrateurs travaillent dans une autre province et qu'ils visitent rarement la communauté. Les personnes interrogées remettent en question la capacité d'une personne de dépenser les fonds pour répondre aux besoins de la collectivité ou d'établir des relations pour renforcer ses capacités dans ce contexte. L'on a également mentionné que seules quelques collectivités gérées par un séquestre-administrateur sont parvenues à acquérir les capacités requises pour ne plus être assujetties à la Politique de prévention et gestion des manquements.

¹⁸ En date du 3 janvier 2017.

Répondre aux besoins des collectivités en situation de crise

L'évaluation des capacités et des risques des bénéficiaires effectuée par AANC porte principalement sur la gestion financière et divers facteurs comme la connaissance des ententes de financement, la planification de la continuité des activités, les dossiers financiers et la production de rapports financiers. Par conséquent, l'approche privilégiée pour les collectivités en situation de crise consiste à renforcer leur capacité financière grâce aux services d'un séquestre-administrateur, au financement du Programme de développement professionnel et institutionnel ou au soutien d'une institution ayant pour mandat le renforcement des capacités financières.

Cependant, bon nombre des personnes interrogées ont précisé que les difficultés liées à la gouvernance ne découlent pas toujours de problèmes financiers. Par exemple, plusieurs personnes ont souligné qu'il est important de guérir d'un traumatisme pour pouvoir assurer une saine gouvernance. Dans une autre collectivité visitée, la toxicomanie représentait un défi majeur. Les évaluateurs s'étaient préparés à discuter de l'efficacité du financement du soutien des bandes et du Programme de développement professionnel et institutionnel dans une collectivité en crise, mais la discussion a plutôt porté sur les répercussions des pensionnats autochtones sur l'administration de la bande, le manque d'eau potable et la prévalence de la tuberculose dans la collectivité. Essentiellement, les personnes interrogées ont affirmé qu'il n'est pas possible de consacrer de l'énergie à la présentation d'une demande ainsi qu'à la formation et au perfectionnement sur l'administration de la bande puisqu'il est plus urgent de s'attaquer à la crise du logement qui a des répercussions sur la santé et la sécurité et qui empêche la collectivité d'attirer des professeurs qualifiés.

Dans ces cas, la pertinence du Programme de développement professionnel et institutionnel peut être remise en question. Les personnes interrogées ont clairement indiqué qu'une approche fondamentalement différente doit être adoptée : mettre l'accent sur les besoins immédiats et les problèmes sous-jacents plutôt que sur les lacunes liées aux capacités financières qui peuvent en découler. Les besoins sont souvent si grands qu'ils vont au-delà des modalités des programmes d'AANC.

Dans ce contexte, plusieurs bureaux régionaux ont adopté une approche différente pour travailler avec les collectivités. Les agents des services de financement sont davantage considérés comme des agents de liaison que des administrateurs d'ententes de financement. Les équipes ou les comités régionaux sont chargés d'évaluer les besoins des communautés de façon holistique pour offrir des programmes adaptés plutôt que l'inverse. Ce type d'approche peut être plus efficace pour résoudre des problèmes de gouvernance de longue date que l'approche actuelle d'AANC qui est axée sur les risques et les capacités financières. Voici des exemples d'approches que prennent certains bureaux régionaux pour répondre aux besoins des collectivités en situation de crise.

Région	Approche
Colombie-Britannique	En Colombie-Britannique, l'initiative des Collectivités visées consiste à former une équipe d'employés d'AANC de différents secteurs de programme qui sera chargée de travailler avec une collectivité éprouvant des difficultés. L'équipe travaille en collaboration avec la collectivité pour élaborer un plan de soutien communautaire intégré qui est fondé sur son plan communautaire complet et elle fait en sorte que les sources de financement répondent aux besoins de la collectivité.
Alberta	Un comité régional de gestion des investissements examine les niveaux de financement des collectivités faisant l'objet d'un manquement et il détermine s'il y a d'autres possibilités d'investissement. Des services ministériels centralisés permettent aux agents des services de financement de consacrer moins de temps à l'administration pour assurer une liaison avec les collectivités afin de répondre à leurs besoins.
Ontario	En Ontario, les agents des services de financement assurent une liaison avec les collectivités faisant l'objet d'un manquement pour déterminer leurs besoins d'après leurs plans d'action de gestion et ils leur versent des fonds au titre du Programme de développement professionnel et institutionnel. Pour un exercice, l'Ontario a également décidé d'utiliser la totalité du budget du Programme de développement professionnel et institutionnel pour faire en sorte que chaque collectivité reçoive un financement pour une priorité définie dans son plan en matière de capacité de gouvernance.

Le thème commun à ces stratégies est que le personnel d'AANC doit chercher du financement et faire en sorte qu'il réponde aux besoins des collectivités qui n'ont pas les capacités requises pour entreprendre les démarches complexes liées au financement, aux propositions et à la production de rapports. Les principes de cette stratégie sont contraires à l'approche de gestion par un séquestre-administrateur : assurer la conformité aux modalités du programme même si la collectivité a des besoins plus urgents. Cette approche pourrait être officialisée et l'on pourrait adopter une stratégie plus efficace afin de soutenir les collectivités en situation de crise.

Comme il est mentionné ci-dessus, un élément du cadre national de développement communautaire consiste à mobiliser davantage de ressources pour permettre au personnel de visiter les Premières Nations, de connaître leurs besoins et de leur fournir un soutien proactif en vue d'obtenir du financement. Ce volet de l'initiative est déjà en cours et de nombreux membres du personnel affirment que les résultats sont très positifs. En outre, la principale suggestion relative à l'amélioration des programmes et des services d'AANC faite par bon nombre des représentants des Premières Nations visitées lors des études de cas serait une interaction en personne plus directe avec le personnel. Les évaluateurs ont visité une collectivité qui venait d'obtenir le statut de Première Nation et les personnes interrogées ont indiqué que les efforts considérables déployés par le personnel d'AANC les ont aidées à obtenir le financement et l'encadrement requis pour y parvenir.

5. Vers des institutions axées sur les Premières Nations

Une gouvernance efficace au sein des collectivités requiert l'appui de solides institutions autochtones à l'échelle nationale et régionale ainsi que l'accès à des ressources fiscales et financières.

Les institutions créées en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations contribuent grandement au renforcement des capacités et au soutien des collectivités pour leur permettre d'optimiser leurs ressources, mais les collectivités dont les capacités sont limitées ont de la difficulté à tirer parti de ce qu'elles offrent. Par ailleurs, les ententes de financement quinquennales et la réallocation annuelle des fonds ont une incidence sur la capacité de planification stratégique à long terme des institutions.

La *Loi sur la gestion financière des premières nations* a été adoptée en 2006. Elle octroie davantage de pouvoirs de gestion fiscale et financière aux Premières Nations que ce qui est prévu dans la *Loi sur les Indiens* sur le plan de l'adoption de règlements administratifs. La *Loi* établit un fondement législatif pour les trois institutions suivantes qui sont appuyées par des ententes de contribution conclues avec AANC¹⁹ :

- La Commission de la fiscalité des premières nations est une société à gouvernance partagée qui régit et simplifie l'approbation des lois sur l'impôt foncier et des nouvelles lois locales sur le revenu des Premières Nations participantes; renforce la capacité administrative des Premières Nations au moyen d'exemples de lois et de formations accréditées; et concilie les intérêts des gouvernements et des contribuables des Premières Nations.
- Le Conseil de gestion financière des Premières Nations est une société à régie partagée qui aide les Premières Nations à renforcer leurs régimes de gestion financière locale et qui fournit une certification indépendante pour faciliter les emprunts contractés auprès de l'Administration financière des Premières nations et favoriser le développement économique des Premières Nations.
- L'Administration financière des Premières nations est une organisation sans but lucratif qui permet aux Premières Nations qualifiées de collaborer à l'emprunt de capitaux privés à long terme, à des taux préférentiels, par l'émission d'obligations, et qui offre aussi des services de placement aux Premières Nations et à leurs organisations.

Par conséquent, les Premières Nations peuvent solliciter ces trois institutions pour établir un régime d'imposition qui leur assurera une base de revenu, mettre en œuvre des contrôles et des politiques financières et obtenir un financement à des taux abordables. Les participants aux entrevues et aux études de cas qui ont eu recours à ces institutions ont tous indiqué qu'elles répondent adéquatement à leurs besoins, puisqu'une solide politique financière ainsi que l'accès à une source de revenus autonomes et à des prêts abordables sont des facteurs importants pour assurer une bonne gouvernance. L'examen de la littérature révèle également qu'une source de revenus, l'accès au financement et les institutions ont été cités parmi les principaux facteurs de succès du

¹⁹ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1393512745390/1393512934976?wbdisable=false>

développement économique, du financement de l'infrastructure et de la création d'emplois dans les collectivités²⁰.

Rendement au cours de la période visée par l'évaluation

La stratégie de mesure du rendement du programme comprend les indicateurs suivants pour les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* :

- le pourcentage de résolutions du conseil de bande émanant de Premières Nations qui demandent d'être inscrites à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, présentées pour traitement dans une période d'un mois;
- le pourcentage de dossiers de nomination destinés au gouverneur en conseil préparés et approuvés par le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, dans les deux semaines de leur envoi, accompagnés d'une demande complète, par le cabinet du ministre;
- les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* reçoivent un financement de base et un financement par projet pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat;
- le pourcentage d'institutions et d'organisations de gouvernance ayant obtenu la cote « risque faible » à l'évaluation générale;
- le nombre de Premières Nations ayant reçu une certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations, annuellement; et
- le pourcentage de Premières Nations ayant adopté des lois locales sur le revenu.

Faits saillants du rendement

- Recettes de 44 millions de dollars générées avec le soutien de la Commission de la fiscalité des premières nations.
- Soixante-et-un Premières Nations ont reçu une certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations.
- Vingt-cinq Premières Nations ont obtenu plus de 85 millions de dollars en financement abordable par l'entremise de l'Administration financière des Premières nations.

Toutefois, les personnes interrogées suggèrent que certains de ces indicateurs ne reflètent pas adéquatement le soutien fourni par AANC aux institutions ou ce que peuvent accomplir les institutions avec les Premières Nations. Les responsables du programme ont l'intention de revoir ces indicateurs pour faire en sorte qu'ils coïncident avec la nouvelle Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. Les évaluateurs ont recueilli des données qui démontrent beaucoup plus concrètement l'excellent rendement des institutions.

²⁰ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve*. Adresse URL : http://cpe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_checklist/2013/internet/w13-35-U-E.html/collections/collection_2013/aadnc-aandc/R3-190-2013-fra.pdf, p. 16-20; Conseil national de développement économique des Autochtones. (2015). *Rapport d'étape sur l'évolution de l'économie des Autochtones 2015*. Adresse URL : <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/CNDEA-Rapport-d'etape-juin-2015.pdf>, p. 35; Richards, J. (2015). « First Nations Own-Source Revenue: How Is the Money Spent? ». Institut C.D. Howe, numéro 437, p. 4; Conseil national de développement économique des Autochtones. (2016). *Recommandations sur le développement d'infrastructures nordiques à l'appui du développement économique*. Adresse URL : <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/recommandations-sur-le-developpement-dinfrastructures-nordiques.pdf>, p. 24-25; Flanagan, T. et K. Beaugard. (2013). *The wealth of First Nations: An exploratory study*. Centre for Aboriginal Studies, Institut Fraser. Adresse URL : <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/wealth-of-first-nations.pdf>, p. 8.

Commission de la fiscalité des premières nations

Dans un rapport interne du Secteur des terres et du développement économique, l'on affirme que la *Loi sur la gestion financière des premières nations* est un immense succès et l'on prévoit une augmentation de la participation aux institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et des avantages connexes. Actuellement, 108 Premières Nations perçoivent des impôts fonciers au titre du régime de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* comparativement à 50 Premières Nations au titre du régime de la *Loi sur les Indiens*. Au total, ces 158 Premières Nations ont généré des revenus annuels de 85 millions de dollars, dont 50 millions de dollars ont été générés sous le régime de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*.

Selon les informateurs clés, l'avantage qu'offre la Commission de la fiscalité des premières nations est qu'elle aide les Premières Nations à établir des structures de réglementation claires pour leurs lois sur l'impôt : cela comprend la publication de règlements relatifs à l'imposition dans la *Gazette des premières nations*, laquelle est administrée par la Commission de la fiscalité des premières nations, et le recours à la Commission comme organe neutre de règlement des différends liés à la perception d'impôts, un service qui n'était pas offert aux Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens*.

Les préoccupations relatives au fonctionnement et aux répercussions de la Commission de la fiscalité des premières nations étaient mineures. Voici les trois principales préoccupations soulevées :

- La Commission est régie par une entente quinquennale, ce qui compromet la stabilité et la planification à long terme.
- Selon le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations, le nombre de Premières Nations qui ont eu recours aux services de la Commission est relativement moins élevé parce qu'elles veulent éviter toute imposition de leurs membres.
- Finalement, il est possible que la Commission n'ait jamais à intervenir auprès de certaines Premières Nations puisque les revenus de la collectivité ne sont pas suffisamment élevés pour générer une assiette fiscale solide.

Autres méthodes de financement du logement

L'une des Premières Nations visitées dans le cadre de l'évaluation du logement dans les réserves réalisée au cours de l'été 2016 a montré de quelle façon une collectivité peut avoir recours aux trois institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et ainsi obtenir de meilleurs résultats que ce qui aurait été possible uniquement avec les contributions pour les petits projets d'immobilisations d'AANC.

Cette collectivité a établi un régime d'imposition avec l'appui de la Commission de la fiscalité des premières nations et les recettes générées par l'impôt foncier ont servi à payer les frais des services de collecte des ordures et d'accès au réseau d'aqueduc de la municipalité voisine.

Les travaux avec le Conseil de gestion financière des Premières Nations ont donné lieu à l'établissement de politiques pour faire en sorte que la collectivité ait accès au financement de l'Administration financière des Premières nations qu'elle a déjà utilisé pour construire un nouveau complexe d'habitation. Les personnes interrogées ont mentionné qu'il est difficile d'aménager de nouveaux lotissements avec les fonds limités du programme alors que le financement est beaucoup plus rapide.

Finalement, la collectivité a l'intention d'élaborer d'autres politiques financières avec le Conseil de gestion financière des Premières Nations pour contracter des emprunts en fournissant comme garantie leurs revenus d'impôt foncier et construire d'autres logements grâce au travail effectué avec la Commission de la fiscalité des premières nations et l'Administration financière des Premières nations.

Néanmoins, les participants aux entrevues et aux études de cas ont validé les études qui suggèrent que l'imposition et la Commission de la fiscalité des premières nations renforcent la gouvernance en fournissant aux Premières Nations, lorsque c'est faisable, une source de revenus autonomes stable qui leur permet de répondre à leurs besoins²¹.

Conseil de gestion financière des Premières Nations

Jusqu'à présent, 73 Premières Nations ont obtenu un certificat de rendement financier du Conseil de gestion financière des Premières Nations. Les personnes interrogées estiment que les politiques aideront les Premières Nations à améliorer leur gestion financière et à promouvoir la transparence et la responsabilisation. Ces politiques comprennent, par exemple, l'obligation de produire des financiers consolidés vérifiés.

De nombreux exemples de collaboration fructueuse avec le Conseil de gestion financière des Premières Nations ont été rapportés, notamment une Première Nation qui a bénéficié de nouvelles occasions d'affaires suivant sa certification par le Conseil. Une Première Nation éloignée dont la gestion était assurée par un séquestre-administrateur a entrepris les démarches pour obtenir la certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations et elle est parvenue à contrôler ses fonds et à exploiter les options de financement offertes par l'Administration financière des Premières Nations. En outre, deux autres Premières Nations en cogestion ont été certifiées par le Conseil.

Compte tenu du succès remporté par ses initiatives de renforcement des capacités, le Conseil de gestion financière des Premières Nations a entrepris des projets pilotes avec quatre Premières Nations gérées actuellement par un séquestre-administrateur. Bien que les projets pilotes viennent de commencer, les intervenants de l'une des Premières Nations visitées par les évaluateurs ont dit espérer que les travaux du Conseil permettront de surmonter certains obstacles financiers.

Les personnes interrogées ont mentionné certains défis auxquels le Conseil de gestion financière des Premières Nations est confronté quotidiennement :

- Le financement est versé selon un cycle quinquennal, les ressources sont utilisées au maximum dans le cadre d'autres projets de renforcement des capacités menés au nom d'AANC et il est difficile d'obtenir un financement suffisant.
- Le Conseil ne réévalue pas les collectivités pour vérifier si elles respectent la politique une fois qu'elles ont été certifiées.

²¹ Graham, J. et J. Bruhn. (2008). *L'éloge des impôts : le lien entre l'imposition et la bonne gouvernance dans le contexte des Premières Nations*. Institut sur la gouvernance; Conseil national de développement économique des Autochtones. (2015). *Rapport d'étape sur l'évolution de l'économie des Autochtones 2015*. Adresse URL : <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/CNDEA-Rapport-d'étape-juin-2015.pdf>; Flanagan, T. et K. Beaugard. (2013). *The wealth of First Nations: An exploratory study*. Centre for Aboriginal Studies, Institut Fraser. Adresse URL : <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/wealth-of-first-nations.pdf>; Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve*. Adresse URL : http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_checklist/2013/internet/w13-35-U-E.html/collections/collection_2013/aadnc-aandc/R3-190-2013-fra.pdf

- Selon les capacités de la collectivité, la rédaction et l'adoption de toutes les politiques exigées par le Conseil peuvent prendre jusqu'à cinq ans, ce qui nécessite beaucoup plus de temps et de ressources que prévu.
- Certaines collectivités ne sont simplement pas prêtes à entreprendre le processus de certification du Conseil. Lorsque le Conseil a lancé un projet pilote de préparation financière pour exploiter les possibilités d'exploitation des ressources dans des collectivités de la région du Cercle de feu, les chefs concernés ont refusé de poursuivre puisqu'ils souhaitaient se consacrer à apporter la stabilité à leurs communautés.

Par conséquent, les personnes interrogées ont précisé que le Conseil de gestion financière des Premières Nations offre aux Premières Nations une aide très utile à toutes les étapes de son processus de certification. Toutefois, un soutien plus intégré pourrait être nécessaire pour aider les Premières Nations intéressées à entreprendre les processus de certification rigoureux.

Administration financière des Premières nations

L'Administration financière des Premières nations a émis ses premières obligations en 2014 et elle a versé approximativement 86 millions de dollars en prêts à 13 Premières Nations. Des obligations ont aussi été émises en 2015 et en 2016 et dix et cinq nouveaux membres emprunteurs en ont bénéficié, respectivement. Ces obligations ont permis aux Premières Nations de donner suite à différents projets de complexes d'habitation, de bâtiments communautaires, de refinancement à des taux d'intérêt plus bas et d'achat de terres. Par conséquent, la contribution de l'Administration financière des Premières nations est manifestement positive pour les Premières Nations et son portefeuille de prêts est très rentable.

Toutefois, les personnes interrogées ont aussi indiqué que l'Administration financière des Premières nations fait face à plusieurs défis :

- L'entente de financement conclue entre l'Administration financière des Premières nations et AANC est un accord annuel souple. Cela représente un risque pour la cote de crédit de l'Administration financière des Premières nations qui est attribuée par les agences Moody's et Standard & Poor's pour déterminer la qualité de l'investissement. Ainsi, le statut de l'Administration financière des Premières nations demeure une préoccupation constante.
- L'Administration financière des Premières nations a besoin d'un certain nombre de membres emprunteurs pour atteindre le seuil de rentabilité. Pour qu'une Première Nation puisse obtenir le statut de membre emprunteur, elle doit d'abord obtenir la certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations. Comme il est mentionné ci-dessus, le processus peut prendre jusqu'à cinq ans dans certains cas. Cela limite la clientèle de l'Administration financière des Premières nations ainsi que sa capacité de rentabiliser ses obligations à court et à moyen terme et les attentes à cet égard doivent donc refléter cette situation.
- L'obtention du statut de membre emprunteur de l'Administration financière des Premières nations suppose de choisir des taux d'intérêt plus bas sur les prêts tout en renonçant à une partie du contrôle qu'une bande exerce sur ses revenus et à la souplesse dont elle dispose en matière d'emprunt.

Les informateurs clés ont signalé que les attentes relatives à la participation au régime ont été largement dépassées. Le personnel du programme estime que d'ici 2020, 235 Premières Nations seront assujetties à la Loi, que les impôts fonciers perçus s'élèveront à 70 millions de dollars, que 100 Premières Nations seront certifiées par le Conseil de gestion financière des Premières Nations et qu'une somme d'un milliard de dollars sera disponible pour les prêts.

Les informateurs clés ont suggéré d'apporter différentes améliorations au régime compte tenu de l'intérêt croissant que suscitent ces institutions et la *Loi sur la gestion financière des premières nations* :

- Simplifier les processus d'approbation et de certification en accélérant l'adhésion des Premières Nations à la Loi et en appuyant diverses initiatives comme le portail des services à la clientèle et le développement du site Web du Conseil de gestion financière des Premières Nations.
- Fournir aux institutions un financement pluriannuel plus stable qui comprend une évaluation réaliste des coûts des technologies de l'information et du soutien des Premières Nations au cours des processus de certification.

Fait intéressant, les informateurs clés ont signalé que si la *Loi* est modifiée, il serait possible d'accroître l'efficacité de l'Administration financière des Premières nations en permettant aux Premières Nations de tirer profit des transferts de capitaux d'AANC et en élargissant considérablement la portée des services de l'institution dans d'autres secteurs de programmes d'AANC.

Dans l'ensemble, les évaluateurs ont indiqué que ces institutions répondent aux besoins des Premières Nations en matière de production de recettes, d'expertise en gestion financière et d'accès au financement. Toutefois, pour les Premières Nations dont les capacités sont limitées, l'adhésion à la *Loi sur la gestion financière des premières nations* semble être un défi et le processus de certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations prend beaucoup de temps, et ce, même pour celles qui ont les capacités requises. Par conséquent, il serait utile qu'AANC fournisse aux Premières Nations intéressées toutes les ressources disponibles pour suivre les procédures exigées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*.

Comme il est mentionné ci-dessus, le Conseil de gestion financière des Premières Nations ne réévalue pas les Premières Nations pour vérifier si elles respectent les politiques sur une base continue, mais le système comprend les mesures de contrôle suivantes :

- certification par le Conseil de gestion financière des Premières Nations une fois que les lois sur l'administration financière de la collectivité sont achevées, ce qui permet à la Première Nation de contracter un emprunt par l'entremise de l'Administration financière des Premières nations;
- approbation de la certification des systèmes d'une Première Nation dans un délai de 36 mois suivant l'approbation des lois sur l'administration financière, après quoi la collectivité aura encore accès au soutien de l'Administration financière des Premières nations;
- les Premières Nations membres de l'Administration financière des Premières nations assurent également un contrôle des risques chaque fois qu'un membre demande un prêt.

Puisque le Conseil de gestion financière des Premières Nations ne vérifie pas la conformité régulièrement, ces contrôles sont importants pour gérer les risques financiers. Toutefois, il est important de revoir ces contrôles en fonction des capacités variables des Premières Nations qui ont accès au soutien de l'Administration financière des Premières nations.

Recommandation 4 : Explorer les possibilités suivantes, en collaboration avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations :

- a) répondre à l'augmentation de la demande et s'adapter à la croissance du régime; et
- b) soutenir les collectivités aux capacités limitées qui souhaitent adhérer au régime.

6. Conclusion – Vers une relation de nation à nation

Le gouvernement du Canada est déterminé à établir une relation renouvelée de nation à nation avec les Premières Nations. Le programme Gouvernance et institutions gouvernementales comprend une panoplie d'outils qui, s'ils étaient mieux conçus, pourraient jouer un rôle central dans la réalisation de ce mandat. La Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance du Secteur des traités et du gouvernement autochtone travaille avec les Premières Nations afin de renforcer les outils mis à la disposition des dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres instances et soutenir les processus électoraux. Le Secteur des opérations régionales finance l'administration des principales fonctions gouvernementales par le truchement du Programme de financement du soutien des bandes, du Programme des avantages sociaux des employés et du Programme de financement des conseils tribaux. La gouvernance peut être renforcée par le Programme de développement professionnel et institutionnel et AFOA Canada, ce qui est également financé par le Secteur des opérations régionales. Finalement, le Secteur des terres et du développement économique finance les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* pour permettre aux Premières Nations d'avoir une solide assise financière et budgétaire.

Voici les messages clés qui ont été établis d'après les données recueillies dans le cadre de la présente évaluation.

Outils de leadership – Les études de cas ont révélé qu'une bonne gouvernance est un facteur important du bien-être des Premières Nations, ce qui comprend la planification d'une infrastructure saine, la promotion de la culture et la participation communautaire. La croissance de la participation de la société civile et de la demande pour une gouvernance efficace crée un cycle positif. AANC peut continuer de jouer un rôle en faisant en sorte que les dirigeants des collectivités des Premières Nations aient accès à des outils efficaces, notamment des procédures électorales stables, un soutien pour l'adoption de règlements administratifs et l'accès à la législation offrant des options plus efficaces que ce qui est prévu aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Établissement des coûts liés à l'administration des services et des programmes – Privilégier dès maintenant le soutien de l'administration des programmes et des services d'AANC donnera lieu à une amélioration à long terme du bien-être des communautés des Premières Nations. Le renforcement du soutien administratif protégera également les investissements du gouvernement du Canada puisqu'il sera possible de veiller à ce que l'argent des contribuables soit utilisé à bon escient. Dans ce contexte, le financement de la gouvernance et de l'administration devrait être considéré comme un élément fondamental pour répondre à tous les autres besoins d'une collectivité et les coûts doivent être établis de façon réaliste pour assurer la prospérité des collectivités et faire en sorte qu'AANC s'acquitte de ses principales responsabilités.

Renforcement des capacités – L'attribution des fonds du programme en fonction des besoins et des situations propres à chaque Première Nation permettra de renforcer la gouvernance et d'optimiser l'exécution des programmes et la prestation des services. Les mesures concrètes consisteraient à accorder le financement aussitôt que possible au début de chaque exercice pour accroître l'efficacité et la rentabilité des programmes d'AANC et à établir des exigences raisonnables sur le plan de la reddition de comptes pour éviter que les collectivités aient à assumer des frais

administratifs excessifs. Exiger une adhésion plus stricte aux modalités du programme n'a pas été un gage de succès pour les Premières Nations ayant des capacités limitées. Celles-ci ont plutôt besoin d'un soutien additionnel par le truchement de différentes approches, y compris une discussion sur les besoins en matière de financement avec le personnel d'AANC. L'obtention d'une source de financement consacrée à la planification communautaire globale est un élément crucial du renforcement de cette capacité.

Institutions autochtones – À long terme, une gouvernance durable doit reposer sur des institutions compétentes plutôt que sur des programmes et des services. Aider les Premières Nations à établir leurs propres assises financière et budgétaire représente une occasion exceptionnelle. En outre, ce soutien est très efficace lorsqu'il est fourni par des institutions administrées par des Premières Nations. AANC est bien placé pour soutenir la croissance des organisations dont la portée sera élargie, notamment les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Pour ce faire, il faudra offrir des ententes de financement stables, faire en sorte que l'organisation dispose d'un cadre juridique efficace et offrir un soutien aux Premières Nations qui souhaitent accéder à ces institutions, mais qui éprouvent des difficultés.

Les recommandations suivantes ont été formulées d'après ces messages clés :

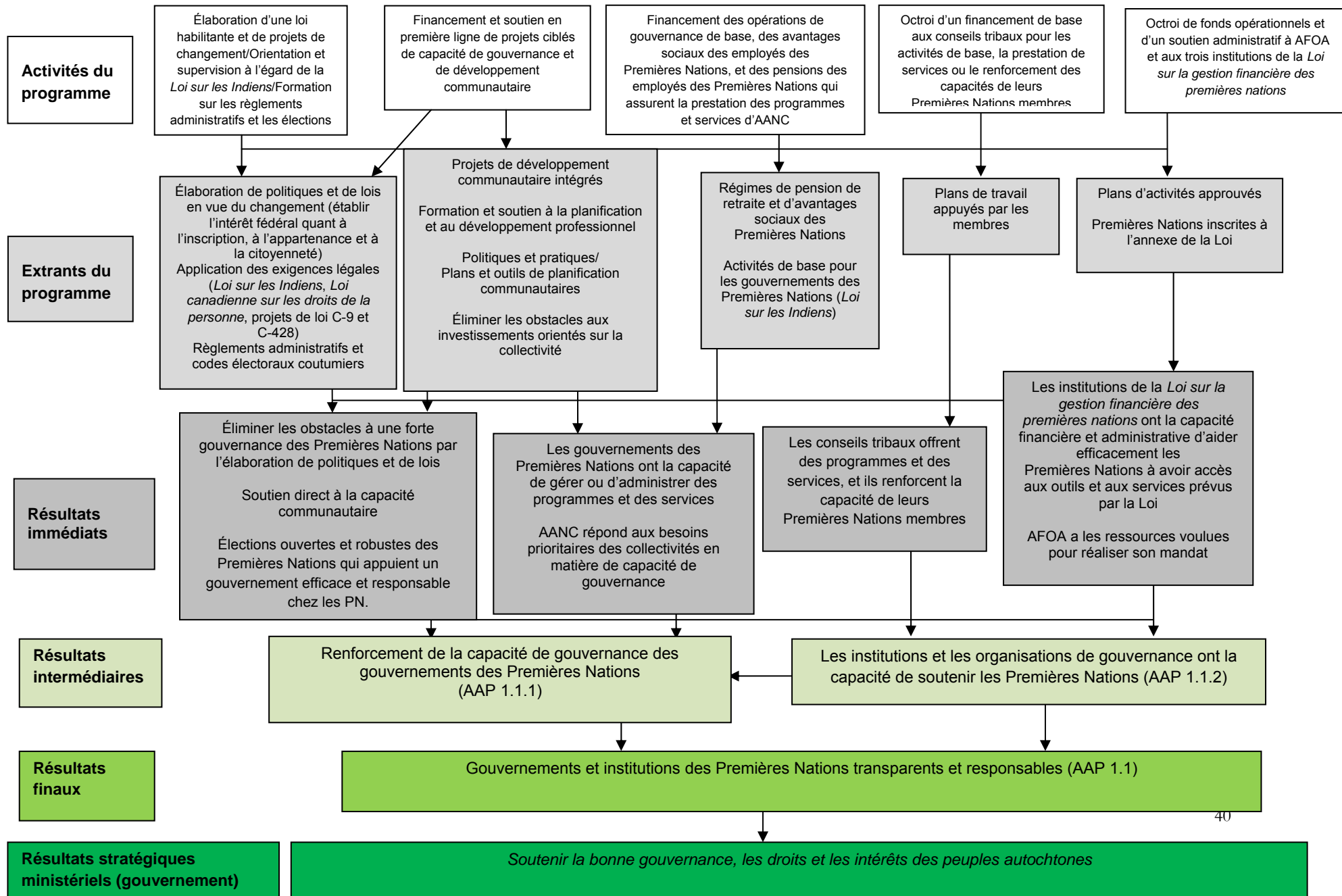
1. Examiner les approches qui appuient le renforcement des capacités des Premières Nations en ce qui concerne la compétence législative.
2. Inviter les Premières Nations à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie pour répondre à leurs besoins en matière de gouvernance, incluant l'établissement des coûts liés au Programme de financement du soutien des bandes, au Programme des avantages sociaux des employés et au Programme de financement des conseils tribaux.
3. Réviser le Programme de développement professionnel et institutionnel et examiner les possibilités d'améliorer :
 - a) les éléments administratifs, y compris le calendrier de financement, la souplesse des modalités et les exigences relatives à la reddition de comptes;
 - b) le processus de demande, y compris une collaboration proactive avec les collectivités lors de la préparation de leur proposition; et
 - c) l'harmonisation avec d'autres programmes de renforcement des capacités d'AANC.
4. Explorer les possibilités suivantes, en collaboration avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations :
 - a) répondre à l'augmentation de la demande et s'adapter à la croissance du régime; et
 - b) soutenir les collectivités aux capacités limitées qui souhaitent adhérer au régime.

Annexe A – Répartition des questions et enjeux liés à l'évaluation

Question d'évaluation	Sections du rapport
1. Les programmes et les activités du programme Gouvernance et institutions gouvernementales répondent-ils à un besoin manifeste des collectivités autochtones et dans quelle mesure les investissements fédéraux sont-ils essentiels pour répondre à ce besoin? Répondent-ils aux besoins des collectivités des Premières Nations?	Chapitres 1, 2, 3 et 4
2. Les objectifs et les activités du programme Gouvernance et institutions gouvernementales sont-ils conformes aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques d'AANC?	Chapitre 1
3. Dans quelle mesure les objectifs du programme Gouvernance et institutions gouvernementales s'harmonisent-ils avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?	Chapitres 1 et 2
4. Y a-t-il chevauchement avec d'autres programmes, politiques ou initiatives?	
5. Dans quelle mesure des progrès sont-ils réalisés en vue de l'atteinte des résultats attendus du programme Gouvernance et institutions gouvernementales, soit i) le renforcement de la capacité de gouvernance des gouvernements des Premières Nations et ii) les institutions et les organisations de gouvernance, et du résultat définitif « gouvernements et institutions des Premières Nations transparents et responsables »?	
Quels facteurs entravent ou favorisent la réussite dans ces domaines?	Chapitre 1
Pour ce qui est des programmes propres à un volet, les questions suivantes seront posées :	
5.1 (Traités et gouvernance – Règlements administratifs, politiques et élections) : Le programme propre à ce volet a-t-il réussi à i) supprimer les obstacles à la gouvernance rigoureuse des Premières Nations au moyen de l'élaboration de politiques et de lois; ii) offrir un soutien direct sur le plan des capacités communautaires; iii) faire la promotion d'un « système électoral ouvert et solide pour les Premières Nations favorisant des gouvernements des Premières Nations efficaces et responsables »?	Chapitre 2 Chapitre 3 Chapitres 3 et 4
5.2 (Opérations régionales – Développement professionnel et institutionnel, Avantages sociaux des employés des bandes, Financement du soutien des bandes) – Le programme propre à ce volet a-t-il réussi à i) répondre aux besoins des collectivités relatifs à la capacité de gouvernance et s'est-il révélé efficace pour ce qui est de ii) veiller à ce que les gouvernements des Premières Nations aient la capacité de gérer ou d'offrir des programmes et des services, y compris des ressources humaines et des fonds de fonctionnement de base suffisants?	

5.3	(Opérations régionales – Financement des conseils tribaux) – Le programme propre à ce volet a-t-il réussi à permettre aux conseils tribaux d’offrir des services et de renforcer les capacités de leurs Premières Nations membres?	
5.4	(Terres et développement économique – <i>Loi sur la gestion financière des premières nations</i> , et Opérations régionales – AFOA Canada) – Dans quelle mesure les Premières Nations ont-elles accès aux outils et aux services prévus par la <i>Loi sur la gestion financière des premières nations</i> par l’intermédiaire des institutions créées en vertu de la <i>Loi</i> ? Dans quelle mesure le Ministère a-t-il réussi à appuyer les Premières Nations dans l’acquisition de compétences en matière de gestion financière et l’accès aux recettes autonomes par l’intermédiaire d’AFOA Canada et des institutions créées en vertu de la <i>Loi</i> ?	
6.	Dans quelle mesure la structure actuelle d’exécution du programme Gouvernance et institutions gouvernementales est-elle efficace? i) La répartition des rôles et des responsabilités est-elle clairement définie et comprise par les trois secteurs responsables? ii) Quelles ont été les répercussions, le cas échéant, du changement organisationnel s’étant opéré au cours de l’exercice 2011-2012?	Annexe C
7.	Dans quelle mesure la stratégie de mesure du rendement du programme Gouvernance et institutions gouvernementales est-elle efficace? Existe-t-il des possibilités d’amélioration?	Annexe C
8.	Existe-t-il d’autres façons ou des façons plus efficaces d’exécuter les volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales qui permettraient d’atteindre des résultats semblables ou meilleurs?	Chapitre 3
9.	Des formules de demande et des rapports simplifiés ont-ils permis aux Premières Nations ou à AANC de réaliser des économies de coûts?	Annexe C
10.	Quelles sont les leçons retenues et les pratiques exemplaires qui se sont dégagées de la mise en œuvre des volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales qui pourraient accroître l’efficacité de ce dernier?	Chapitre 3

Annexe B – Modèle logique du programme



Annexe C – Évaluation de l'administration du programme Gouvernance et institutions gouvernementales

Le cadre de référence de la présente évaluation comprend plusieurs questions relatives à la gestion interne du programme Gouvernance et institutions gouvernementales. Bien que les constatations ne sont pas directement liées à la pertinence, au rendement, à la conception ou à l'exécution du programme, ces questions sont présentées ci-dessous.

Dans quelle mesure la structure actuelle d'exécution du programme Gouvernance et institutions gouvernementales est-elle efficace? i) La répartition des rôles et des responsabilités est-elle clairement définie et comprise par les trois secteurs responsables? ii) Quelles ont été les répercussions, le cas échéant, du changement organisationnel s'étant opéré au cours de l'exercice 2011-2012?

Avant avril 2014, les volets du programme Gouvernance et institutions gouvernementales ont été gérés collectivement par la Direction générale de la gouvernance d'AANC. En 2014, la Direction générale de la gouvernance a été dissoute et la gestion du programme a été confiée à trois groupes différents : le Secteur des traités et du gouvernement autochtone est responsable des règlements administratifs, des politiques et des élections; le Secteur des opérations régionales est responsable du Programme de financement du soutien des bandes, du Programme des avantages sociaux des employés, du Programme de financement des conseils tribaux, du Programme de développement professionnel et institutionnel et du soutien à AFOA Canada; le Secteur des terres et du développement économique est responsable des ententes de financement avec la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations.

Au terme d'une récente vérification du programme, l'on a recommandé que les hautes directions des trois secteurs collaborent afin de réviser la structure du programme et les membres du personnel du programme se sont engagés à mieux définir les rôles et les responsabilités et à coordonner les indicateurs de mesure du rendement. Par conséquent, les évaluateurs ont examiné les progrès réalisés sur le plan de la gestion de la relation entre les trois secteurs. Dans l'ensemble, les informateurs clés estiment que la dissolution de la Direction générale de la gouvernance n'a pas nui à l'exécution du programme. Toutefois, l'on a signalé des problèmes mineurs qui pourraient être réglés grâce à une meilleure communication.

Les informateurs clés estiment que l'approche de collaboration entre les trois secteurs fonctionne bien. Par exemple, l'on a souligné qu'il est avantageux que le volet du programme relatif à la *Loi sur la gestion financière des premières nations* soit administré par le Secteur des terres et du développement économique puisque les institutions sont davantage concernées par d'autres aspects de ce secteur comme l'accès au capital et l'Initiative sur les partenariats stratégiques. Il a été mentionné que la *Loi sur la gestion financière des premières nations* est un facteur clé de l'établissement d'un climat propice au développement économique.

Un informateur clé soutient que l'architecture d'alignement des programmes est artificielle et qu'un regroupement conceptuel des éléments du programme ne signifie pas que leur gestion est centralisée en pratique. Les trois groupes saisissent les occasions de collaborer entre eux. Un informateur clé a mentionné que les Opérations régionales ont financé l'établissement d'un code électoral en collaboration avec le Secteur des traités et du gouvernement autochtone et que les deux groupes ont répondu ensemble aux questions sur les appels électoraux et le financement du soutien des bandes après la contestation du résultat d'une élection récente.

Plusieurs informateurs clés ne sont pas d'accord. Par exemple, les groupes ont estimé qu'il était plus facile que les différents volets du programme soient coordonnés par un seul groupe dans le cadre de deux dossiers régionaux qui consistent à aider des Premières Nations à utiliser des outils de gouvernance. Un autre informateur clé soutient que les trois groupes doivent coordonner plus souvent leurs travaux liés au renforcement des capacités.

Les informateurs clés ont également fait des commentaires sur la relation entre les régions et l'administration centrale et leurs opinions divergent sur ce point. Alors qu'un informateur clé a indiqué que la relation est bonne, un autre a mentionné qu'il est difficile de composer avec ces trois groupes de l'administration centrale pour obtenir du soutien sur le programme, ce qui est exacerbé par le roulement du personnel. Un troisième informateur a indiqué qu'il est approprié que l'administration centrale exerce un contrôle centralisé sur les politiques et les bases de données aux fins d'uniformisation, mais qu'il serait préférable que les groupes aient une meilleure compréhension des besoins dans la région, notamment les avantages d'adopter des cycles de financement et des plans de renforcement des capacités sur trois ans.

Dans quelle mesure la stratégie de mesure du rendement du programme Gouvernance et institutions gouvernementales est-elle efficace? Existe-t-il des possibilités d'amélioration?

Les informateurs ont exprimé des opinions partagées en ce qui concerne l'utilité de la stratégie de mesure du rendement du programme, mais ils ont proposé certaines améliorations. En particulier, ils ont précisé que les indicateurs sur les effets des institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* devraient être plus rigoureux.

L'on a mentionné que la stratégie de mesure du rendement est utile pour les Opérations régionales, mais qu'elle ne l'est pas autant pour les institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance, puisqu'elles ont été placées dans le même élément de l'architecture d'alignement des programmes pour des raisons conceptuelles plutôt que fonctionnelles.

Les informateurs clés suggèrent d'apporter les améliorations suivantes à la stratégie de mesure du rendement :

- Il faudrait mettre l'accent sur la mesure dans laquelle les besoins des collectivités sont financés plutôt que de se limiter au nombre de Premières Nations qui ont reçu du financement pour leurs plans de renforcement des capacités. L'on a également mentionné que la mesure des capacités est un défi constant et que l'équipe de travail d'AANC responsable du renforcement des capacités explore différentes méthodes de mesure des capacités.

- Dans certains cas, il est difficile de cerner des indicateurs distincts. Par exemple, il n'est pas possible de mesurer directement ou individuellement l'orientation et les conseils fournis par la Direction des politiques et de la mise en œuvre de la gouvernance en vue de l'adoption de bonnes pratiques électorales et de règlements administratifs appropriés.
- Toutefois, l'on estime que l'examen des politiques, des règlements administratifs, des codes d'appartenance, du soutien pour les vérifications ainsi que d'autres aspects de l'administration des bandes attribuables au financement versé est une méthode pertinente de collecte des données sur les extrants.

Finalement, l'on a signalé qu'il n'est pas réaliste, dans une relation de nation à nation, de demander aux Premières Nations de rendre compte de leur rendement sur des indicateurs particuliers qui ne sont pas pertinents pour eux. De manière générale, la gouvernance et les déterminants sociaux du bien-être à long terme ne peuvent pas être mesurés de façon réaliste sur une période de cinq ans.

Des formules de demande et des rapports simplifiés ont-ils permis aux Premières Nations ou à AANC de réaliser des économies de coûts?

En 2014, les autorisations de financement de programme ont été fusionnées dans une autorisation consolidée : *contributions servant à la prestation de services publics dans le domaine du soutien aux gouvernements indiens et à l'établissement de systèmes solides de gouvernance, d'administration et de responsabilisation.*

La majorité des informateurs clés estiment que la simplification des autorisations et de la production de rapports n'ont pas eu d'incidence au cours de la période visée par l'évaluation. Toutefois, nombre d'entre eux ont signalé les améliorations mineures suivantes :

- La consolidation des autorisations au cours de la période visée par l'évaluation a laissé des lacunes, notamment l'absence d'une disposition de financement particulière pour l'Administration financière des Premières nations.
- Selon un informateur clé, la simplification des autorisations de financement offre une plus grande souplesse aux Premières Nations.
- Dans de nombreux cas, le moment du financement a été amélioré de sorte que les fonds sont maintenant versés le 1^{er} avril et qu'ils sont donc disponibles pendant tout l'exercice. Toutefois, il est difficile de coordonner les différents groupes comme les conseils tribaux et les responsables du programme pour veiller à ce qu'ils respectent les échéances de décembre et de janvier pour que le traitement puisse être achevé le 1^{er} avril.
- Les autorisations simplifiées ont permis à AFOA Canada de collaborer avec le secteur social aux fins de l'élaboration d'un programme de littératie financière.

Dans l'ensemble, les membres des Premières Nations interrogés ont indiqué que les processus de demande et de reddition de comptes n'ont pas changé au cours de la période visée par l'évaluation et ils demandent que l'on simplifie le processus de reddition de comptes. Pour obtenir de plus amples renseignements, consulter le chapitre 3 sur le financement du Programme de développement professionnel et institutionnel.

Le rôle des agents des services de financement

Finalement, bon nombre des membres des collectivités aimeraient communiquer davantage avec le personnel régional d'AANC. De même, le personnel d'AANC a également mentionné qu'il est avantageux d'organiser davantage de rencontres en personne avec les membres des collectivités. Une Première Nation visitée à qui l'on venait de céder des terres devait soumettre une demande de financement et administrer ces fonds pour la première fois. Les personnes interrogées dans cette collectivité ont indiqué que la relation entretenue avec les membres du personnel d'AANC a été essentielle à leur réussite.

Dans ce contexte, il convient de signaler qu'AANC explore actuellement diverses possibilités de réajustement des processus de gestion des ententes de financement. Les données recueillies dans le cadre de cette évaluation suggèrent que tous les changements visant à réduire les tâches administratives des agents des services de financement devraient être encouragés, puisqu'ils auraient ainsi plus de temps à consacrer à entretenir des relations avec les Premières Nations pour les aider à comprendre les structures de financement et de production de rapports d'AANC.