



Rapport final

Évaluation de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités

Numéro du projet : 1570-7/11003

Avril 2013

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

Table des matières

Table des matières	ii
Liste des tableaux et figures	iii
Liste des acronymes	iv
Sommaire	v
Réponse de la direction et plan d'action	xi
1. Introduction	1
1.1. Aperçu.....	1
1.2. Ressources des programmes.....	3
2. Méthodologie d'évaluation	5
2.1. Portée et calendrier de l'évaluation.....	5
2.2. Éléments et questions d'évaluation.....	5
2.3. Méthodologie d'évaluation.....	5
2.4. Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....	8
3. Programme des fonds des Indiens	10
3.1. Profil du programme.....	10
3.2. Constatations – Pertinence.....	16
3.3. Constatations – Rendement.....	23
4. Biens des personnes vivantes	31
4.1. Profil du programme.....	31
4.2. Constatations – Pertinence.....	36
4.3. Constatations – Rendement.....	37
5. Successions	46
5.1 Profil du programme.....	46
5.2. Constatations – Pertinence.....	51
5.3. Constatations – Rendement.....	53
6. Annuités découlant des traités	63
6.1 Profil du programme.....	63
6.2. Constatations – Pertinence.....	68
6.3. Constatations – Rendement.....	69
7. Conclusions et recommandations	77
7.1 Conclusions.....	77
7.2 Recommandations.....	79

Liste des tableaux et figures

Tableau 1.1 Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités – coûts de 2006-2007 à 2010-2011	3
Tableau 2.1 Répartition du nombre d’entrevues et des participants aux entrevues par volet de FISAT	6
Figure 3.1 Montants totaux des transactions de paiement par article de la Loi sur les Indiens entre 2006-2007 et 2010-2011	14
Tableau 3.2 Nombre total de transactions de paiement et montants totaux par région entre 2006-2007 et 2010-2011.....	18
Figure 3.4 Montants totaux des rentrées et des paiements dans les comptes de capital des bandes entre 1994-1995 et 2010-2011, ainsi que le montant moyen pour cette période.....	26
Tableau 4.1 Administrateurs principaux sélectionnés pour les curatelles par région	39
Tableau 4.2 Autres modèles de prestation pour le Programme d’administration du patrimoine des vivants : avantages et inconvénients.....	44
Tableau 5.1 Initiatives du Programme d’administration des successions financées par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pendant l’exercice financier 2009-2010*	48
Tableau 5.2 Charge de travail régionale relative aux successions en 2010-2011	58
Tableau 6.1 Les divers modes de paiement des annuités au Manitoba, 2009-2011	66
Tableau 6.3 Personnel responsable du paiement des annuités au Manitoba et en Saskatchewan, 2010	72
Tableau 6.4 Dépenses engagées par rapport aux annuités payées, 2011	74

Liste des acronymes

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
DPC	Distribution per capita
EPAT	Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités
ERTG	Ententes sur les revendications territoriales globales
FISAT	Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités
GRC	Gendarmerie royale du Canada
LGPFPN	<i>Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations</i>
OR	Opérations régionales
RAI	Résolution et affaires individuelles
RCB	Résolution du conseil de bande
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
SGFF	Système de gestion des fonds de fiducie
SII	Système d'inscription des Indiens
SPT	Système des paiements de traités
SRS	Système de rapports sur les successions

Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités (FISAT) est le seul élément du portefeuille de la Gestion des affaires des particuliers qui n'avait toujours pas été désigné pour faire l'objet d'une évaluation. La direction a été incluse dans le plan d'évaluation du Ministère pour 2012-2013, afin d'accroître la portée de l'évaluation. Les volets de FISAT qui sont abordés dans le présent rapport sont définis comme suit :

L'argent des Indiens désigne les fonds de revenu et de capital provenant de l'exploitation des terres de réserve qui sont détenus en fiducie dans le Trésor par le gouvernement du Canada au nom des Premières Nations. Le Programme des fonds des Indiens examine les demandes de dépenses présentées par les conseils de bande pour s'assurer, avec toute la diligence possible, qu'elles sont admissibles au sens de la *Loi sur les Indiens* et que les dépenses proposées profiteront à la bande et à ses membres.

Le Programme d'administration du patrimoine des vivants vise l'administration des biens des mineurs et des adultes à charge qui résident dans une réserve. Lors de l'identification d'un adulte à charge par les autorités provinciales, le Ministère nomme un tiers administrateur ou agit à titre d'administrateur de dernier recours si personne n'est disponible.

Le Programme d'administration des successions porte sur l'administration de la succession des particuliers membres d'une Première nation qui sont décédés et qui résidaient ordinairement dans une réserve. Lors de la notification d'un décès, le Ministère nomme un tiers administrateur ou agit à titre d'administrateur de dernier recours si personne n'est disponible. Le Programme d'administration des successions offre également de l'information et des initiatives de développement des capacités comme des trousseaux de préparation et des ateliers.

Les annuités découlant des traités sont des sommes versées aux Premières Nations afin d'honorer les obligations établies dans les traités historiques. Les traités prévoient un paiement annuel en argent comptant, normalement distribué lors d'un événement lié au traité, ou par chèque individuel. L'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités permet aux bénévoles (principalement des employés d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) de l'administration centrale) de participer aux événements régionaux liés aux traités.

Comme le démontrent les descriptions qui précèdent, le Programme des fonds des Indiens, le Programme d'administration du patrimoine des vivants, le Programme d'administration des successions et le Programme des annuités découlant des traités diffèrent considérablement les uns des autres selon la population cible, l'administration et les extrants. Par conséquent, chaque volet est abordé séparément dans une section distincte. Les principales constatations, conclusions et recommandations liées à chacun de ces volets sont présentées ci-dessous.

- ***Nota : La présente évaluation ne couvre pas la gestion des biens des personnes d'âge mineur, adoptés ou manquants. De plus, elle ne traite pas de la gestion des comptes d'attente, créés lorsque les rentrées de fonds ne peuvent être portées directement au crédit du compte d'une Première Nation ou d'un particulier.***

Fonds des Indiens

L'évaluation a permis de constater que le Programme des fonds des Indiens existe principalement du fait de l'utilisation importante qui est faite de l'argent des bandes, de l'absence de solutions de rechange viables qui permettraient aux Premières Nations d'accéder à leur revenu et à leur capital sans être assujetties à la *Loi sur les Indiens*, et des dispositions et obligations que contient la *Loi sur les Indiens*.

Dans le cadre de l'évaluation, il a été noté que le lien étroit entre le Programme des fonds des Indiens et la *Loi sur les Indiens* a eu pour effet de concentrer les efforts d'administration sur l'assurance de la conformité. Il semble que les besoins changeants des Premières Nations, comme le désir d'investir les fonds des bandes dans des débouchés économiques, sont restreints par des processus administratifs conçus aux fins de l'exécution des responsabilités administratives et législatives du Ministère. La rigidité du Programme se reflète dans son manque d'harmonisation aux priorités fédérales et ministérielles en matière de transparence, d'autonomie et de développement économique accrus.

Selon les constatations, le Programme des fonds des Indiens a permis d'assurer le respect des responsabilités ministérielles en vertu de la *Loi sur les Indiens* et contribué à l'amélioration du processus décisionnel et à une saine gouvernance chez les Premières Nations grâce aux processus en place. Cependant, l'incidence des dépenses sur les membres est impossible à déterminer à l'aide des rapports actuels.

Les constatations suggèrent que les réponses du programme lors de la vérification des comptes en fiducie de mai 2010 ont contribué à améliorer l'efficacité et l'économie, mais on a conclu que d'autres améliorations pourraient être apportées par le biais de la formation et de communications accrues. En outre, la mise en œuvre d'une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens pourrait diminuer considérablement les coûts d'administration du Ministère. La transition des vingt bandes les plus importantes (sur le plan des dépenses et des transactions) vers une solution de rechange au Programme des fonds des Indiens permettrait également de réduire le montant des intérêts payés par le gouvernement du Canada.

Voici les recommandations particulières liées au Programme des fonds des Indiens :

Recommandation n° 1

- **Étudier la possibilité d'élaborer une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens qui permettrait aux Premières Nations d'accéder aux fonds du Trésor sans être assujetties aux contraintes de la *Loi sur les Indiens* et présenter la solution de rechange proposée au Comité des politiques stratégiques.**

Recommandation n° 2

- **Les modifications au Programme des fonds des Indiens et les solutions de rechange connexes doivent viser à accroître la transparence des dépenses des fonds des bandes faites au profit des membres, à améliorer l'accès au capital aux fins du développement économique et à promouvoir une plus grande autonomie.**

Recommandation n° 3

- **AADNC doit réviser le *Guide d'administration des fonds des bandes* afin de tenir compte de la politique actuelle et des pratiques modernes.**

Recommandation n° 4

- **Faciliter la discussion avec les Premières Nations sur la façon de rendre compte aux membres, d'une façon claire et pratique, de l'utilisation qui est faite des fonds des bandes.**

Patrimoine vivants

Le Programme d'administration du patrimoine des vivants reste pertinent du fait qu'il appuie le respect des obligations du gouvernement fédéral de protéger les personnes vulnérables qui relèvent de sa compétence. Bien qu'il ait parfois été difficile de confirmer la compétence à l'égard des adultes à charge, les constatations révèlent qu'un administrateur a été nommé pour chaque cas dans le cadre du programme. Vu le manque de données, il est impossible de confirmer l'atteinte d'autres résultats à l'échelle nationale, car l'évaluation des incidences n'est possible que lorsque le Ministère agit à titre d'administrateur ou dans les régions où les administrateurs n'appartenant pas au Ministère font l'objet d'un suivi.

Il existe des écarts importants dans la prestation du Programme d'administration du patrimoine des vivants dans l'ensemble du pays. Ces écarts sont en partie attribuables aux divergences concernant la politique sur les « administrateurs de dernier recours ». Certaines régions craignent que la politique expose les personnes vulnérables et le ministre à des risques plus élevés en raison de l'absence de suivi des administrateurs de l'extérieur du Ministère. Elles ont donc adapté la prestation du programme pour répondre à leurs préoccupations. La Colombie-Britannique a également pris des mesures afin de tisser des liens avec le curateur public de la province, de restructurer les procédures, d'éliminer le travail en retard, d'offrir une formation et des ateliers aux Premières Nations et d'effectuer un suivi des administrateurs qui ne sont pas des employés du Ministère. L'évaluation a permis de conclure qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité et l'économie à l'échelle nationale par le biais du partage des leçons apprises et des pratiques exemplaires entre les régions et avec l'administration centrale (AC). Une meilleure utilisation du Système de rapports sur les successions permettrait également d'améliorer la mesure du rendement.

Voici les recommandations particulières liées au Programme d'administration du patrimoine des vivants :

Recommandation n° 5

- **Élaborer des politiques et des procédures pour le Programme d'administration du patrimoine des vivants afin d'identifier les adultes à charge et de confirmer la compétence d'AADNC.**

Recommandation n° 6

- **Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » dans le cadre du Programme d'administration du patrimoine des vivants.**

Recommandation n° 7

- **Examiner la relation entre l'AC de FISAT et les régions afin d'offrir un soutien plus uniforme en temps plus opportun aux fins de l'administration du Programme d'administration du patrimoine des vivants.**

Recommandation n° 8

- **Veiller à l'adoption d'une approche normalisée pour la saisie des données dans le Système de rapports sur les successions afin de générer des données plus fiables pour la gestion du programme.**

Successions

Le Programme d'administration des successions continue d'être pertinent en raison des obligations fédérales envers les Premières Nations, de la nécessité de bénéficier de services liés aux successions et de renforcer les capacités, et de l'intérêt de la Couronne sur les terres de réserve. L'évaluation a révélé que le Programme d'administration des successions a obtenu un certain succès au chapitre de la protection et de la sécurité des biens, mais elle n'a pas permis de tirer de conclusions sur l'atteinte d'autres résultats vu l'insuffisance de données et le manque d'uniformité de celles-ci. La politique sur les « administrateurs de dernier recours », qui interdit la surveillance des tiers administrateurs, a contribué au manque de données sur le rendement.

Le renforcement des capacités des Premières Nations a été relevé par certains comme le moyen le plus efficace pour améliorer l'efficacité et l'efficience du programme. Toutefois, l'évaluation a révélé que l'approche utilisée pour la formation des Premières Nations n'était pas uniforme et que le taux de participation aux séances de formation était faible. La mise en commun des leçons apprises et des pratiques exemplaires, en ce qui concerne, notamment, la politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique, a été proposée comme stratégie pour améliorer l'efficience et l'économie. Il a été impossible de réaliser d'autres analyses à cet égard en raison des données incomplètes et/ou inexactes du Système de rapports sur les successions.

Voici les recommandations particulières liées au Programme d'administration des successions :

Recommandation n° 9

- **Revoir la politique sur la sécurité des biens dans le cadre du Programme d'administration des successions pour cerner et atténuer les risques tels que les délais de notification des décès et les conflits possibles entre les politiques et les pratiques culturelles actuelles.**

Recommandation n° 10

- **Mettre au point une approche stratégique en matière de développement des capacités, qui comprendra des mesures du rendement appropriées aux fins de suivi, pour accroître l'efficacité et l'efficience du Programme d'administration des successions.**

Recommandation n° 11

- **Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » aux fins de l'administration du Programme d'administration des successions.**

Recommandation n° 12

- **Étudier la faisabilité d'adopter et de mettre en œuvre à l'échelle nationale la politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique dans le cadre du Programme d'administration des successions.**

Annuités découlant des traités

Les versements d'annuités découlant des traités s'inscrivent dans l'obligation permanente qu'a le Canada d'honorer les traités et de satisfaire à la forte demande d'événements et de paiements liés aux traités. Les constatations révèlent que le Programme des annuités découlant des traités a permis de distribuer la majorité des sommes dues. Cependant, l'évaluation a montré que l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités n'a pas réussi à répondre adéquatement aux besoins régionaux en matière de prestation. En général, même si le personnel d'AADNC est d'avis que le processus de paiement de ces annuités permet d'établir la confiance et contribue aux bonnes relations entre le Canada et les Premières Nations, on ne sait toujours pas à l'heure actuelle si les Premières Nations partagent le même point de vue.

De même que pour les programmes d'administration des successions et du patrimoine, l'évaluation a conclu qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité et l'économie en partageant et en mettant en œuvre des pratiques exemplaires qui visent à réduire les coûts associés au versement des annuités de traités et à l'amélioration des données.

Voici les recommandations particulières liées au Programme des annuités découlant des traités :

Recommandation n° 13

- **Revoir et réviser au besoin l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités pour mieux répondre aux besoins régionaux.**

Recommandation n° 14

- **Étudier différentes options pour gérer les pénuries de ressources pendant la saison des paiements de traités, y compris la possibilité de rendre obligatoire la participation aux événements liés aux traités dans le cadre des fonctions normales de l'ensemble du personnel des Affaires individuelles.**

Recommandation n° 15

- **Perfectionner la collecte des données relatives au Système des paiements de traités (SPT) pour faciliter une gestion plus efficace du programme et synchroniser le SPT et le Système de rapports sur les successions, de manière à améliorer la fiabilité des données en général.**

Recommandation n° 16

- **Coordonner des forums réguliers entre les membres du personnel des régions et de l'administration centrale de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités pour créer des possibilités d'échange de renseignements et de partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises.**

Réponse de la direction et plan d'action

Évaluation de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités **Numéro du projet : 1570-7/11003**

Un groupe de travail formé de représentants du Secteur de la résolution et des affaires individuelles (RAI) et du Secteur des opérations régionales (OR) se réunira au printemps 2013 pour donner suite aux constatations de l'évaluation et veiller à ce que le point de vue régional soit pris en compte lors de la mise en œuvre du plan d'action.

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
1. Étudier la possibilité d'élaborer une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens qui permettrait aux Premières Nations d'accéder aux fonds du Trésor sans être assujetties aux contraintes de la <i>Loi sur les Indiens</i> et présenter la solution de rechange proposée au Comité des politiques stratégiques.	Après avoir examiné les options concernant l'argent des Indiens, le Secteur de la RAI a rédigé une politique optionnelle autorisant le transfert de tous les fonds de capital actuels et futurs d'une Première Nation conformément à l'alinéa 64(1) <i>k</i> de la <i>Loi sur les Indiens</i> . L'élaboration de la politique sera terminée en 2013.	Directeur FISAT (RAI)	Décembre 2013
2. Les modifications au Programme des fonds des Indiens et les solutions de rechange connexes doivent viser à accroître la transparence des dépenses des fonds des bandes faites au profit des membres, à améliorer l'accès au capital aux fins du développement économique et à promouvoir une plus grande autonomie.	En vertu de la nouvelle politique relative à l'alinéa 64(1) <i>k</i> , les accords de fiducie devront prévoir la reddition de comptes aux membres concernant la gestion fiduciaire.	Directeur FISAT (RAI)	Décembre 2013
3. AADNC doit réviser le <i>Guide d'administration des fonds des bandes</i> afin de tenir compte de la politique actuelle et des pratiques modernes.	En vertu de la nouvelle politique relative à l'alinéa 64(1) <i>k</i> , les accords de fiducie devront comprendre des lignes directrices concernant l'empiètement sur le capital. FISAT s'assurera que les politiques, directives et procédures s'harmonisent avec la <i>Loi sur les Indiens</i> .	Directeur FISAT (RAI)	Décembre 2013
4. Faciliter la discussion avec les Premières Nations sur la façon de rendre compte aux membres, d'une façon claire et pratique, de l'utilisation qui est faite des fonds des bandes.	En vertu de la nouvelle politique relative à l'alinéa 64(1) <i>k</i> , les accords de fiducie devront comprendre des dispositions sur la reddition de comptes aux membres concernant les dépenses des fonds en fiducie.	Directeur FISAT (RAI)	Décembre 2013

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
<p>5. Élaborer des politiques et des procédures pour le Programme d'administration du patrimoine des vivants afin d'identifier les adultes à charge et de confirmer la compétence d'AADNC.</p>	<p>Le <i>Guide d'administration des biens</i>, qui est conforme à l'article 51 de la <i>Loi sur les Indiens</i>, a été mis à jour et distribué en août 2012. La nouvelle édition précise la façon de déterminer et de confirmer la compétence d'AADNC.</p> <p>Le RAI, en collaboration avec les régions, continuera d'élaborer des ententes d'échange de renseignements avec les provinces et les territoires dans le but de clarifier les questions de compétence et de recenser les adultes à charge visés par l'autorisation légale du ministre.</p> <p>Le groupe de travail mixte RAI-OR établira une communauté de pratique sur les biens des personnes vivantes et les biens des défunts pour cerner des stratégies de mise en œuvre pour appuyer l'application continue des politiques et des procédures établies dans le Guide. La communauté de pratique aura également le mandat d'étudier les diverses solutions de rechange au régime d'administration des successions en vue d'améliorer les services à la clientèle. Elle envisagera des options en ligne, telles que l'utilisation de GCPedia, des vidéoconférences et d'autres technologies disponibles.</p>	<p>Directeur FISAT (RAI)</p>	<p>Terminé</p> <p>Mars 2014</p> <p>Mars 2014</p>

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
<p>6. Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » dans le cadre du Programme d'administration du patrimoine des vivants.</p>	<p>La nouvelle édition du <i>Guide d'administration des biens</i>, qui est conforme à l'article 51 de la <i>Loi sur les Indiens</i>, fournit une orientation plus claire concernant la responsabilité d'AADNC d'effectuer un suivi de l'administration de la propriété d'un adulte à charge lors de la désignation d'un administrateur n'appartenant pas au Ministère.</p> <p>Le groupe de travail mixte RAI-OR évaluera l'efficacité et la pertinence de la politique et élaborera des stratégies de mise en œuvre pour guider les agents régionaux.</p> <p>Le groupe de travail examinera également les ententes entre diverses régions (Manitoba, Colombie-Britannique et Territoires du Nord-Ouest) et les tuteurs et curateurs publics de leur province respective, ainsi que d'autres solutions de rechange potentielles. Le groupe de travail examinera le rapport coût-efficacité et la faisabilité d'adopter des mesures pour encourager l'élaboration d'ententes similaires ou de solutions de rechange à l'échelle nationale.</p>	<p>Directeur FISAT (RAI)</p>	<p>Terminé</p> <p>Mars 2014</p> <p>Mars 2014</p>

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
7. Examiner la relation entre l'AC de FISAT et les régions afin d'offrir un soutien plus uniforme en temps plus opportun aux fins de l'administration du Programme d'administration du patrimoine des vivants.	<p>Organiser tous les mois des téléconférences de formation et d'information axées sur des sujets particuliers entre FISAT et les régions.</p> <p>Le groupe de travail mixte RAI-OR examinera les systèmes et les procédures de gestion en place dans chaque région, déterminera les pratiques exemplaires et se servira de cette analyse pour proposer des stratégies supplémentaires afin de combler les lacunes au niveau de la communication entre les régions et FISAT. Par la suite, la communauté de pratique sur les biens des personnes vivantes et les biens des défunts assurera une communication cohérente et opportune, et ce, de façon continue.</p>	Directeur FISAT (RAI)	<p>Juin 2013</p> <p>Mars 2014</p>
8. Veiller à l'adoption d'une approche normalisée pour la saisie des données dans le Système de rapports sur les successions afin de générer des données plus fiables pour la gestion du programme.	<p>FISAT collabore actuellement avec l'équipe chargée de la refonte du Système d'inscription des Indiens (SII) afin de préparer l'intégration du Système de rapports sur les successions dans le nouveau SII.</p> <p>Le groupe de travail mixte RAI-OR déterminera les secteurs qui nécessitent des améliorations pour permettre aux agents régionaux et aux gestionnaires d'AADNC d'utiliser le Système de rapports sur les successions comme un outil efficace de gestion des cas, de reddition de comptes et de suivi. Le groupe de travail donnera à la communauté de pratique sur les biens des personnes vivantes et les biens des défunts le mandat d'examiner des stratégies afin d'encourager l'adoption d'une approche normalisée à l'échelle nationale pour la saisie des données.</p>	Directeur FISAT (RAI)	<p>En cours</p> <p>Mars 2014</p>

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
9. Revoir la politique sur la sécurité des biens dans le cadre du Programme d'administration des successions pour cerner et atténuer les risques tels que les délais de notification des décès et les conflits possibles entre les politiques et les pratiques culturelles actuelles.	Le groupe de travail mixte RAI-OR élaborera des stratégies pour atténuer les risques liés aux retards dans la notification des décès et d'autres obstacles à la sécurité des biens.	Directeur FISAT (RAI)	Mars 2014
10. Mettre au point une approche stratégique en matière de développement des capacités, qui comprendra des mesures du rendement appropriées aux fins de suivi, pour accroître l'efficacité et l'efficience du Programme d'administration des successions.	Le groupe de travail mixte RAI-OR se servira d'exemples d'initiatives actuelles de renforcement des capacités comme le Protocole d'entente conclu avec le Conseil des Mohawks d'Akwesasne et les ateliers sur la préparation d'un testament afin d'étudier la faisabilité d'élaborer une approche viable et accessible en vue du développement des capacités en matière de gestion des successions dans les collectivités des Premières Nations à l'échelle nationale.	Directeur FISAT (RAI)	Décembre 2013
11. Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » aux fins de l'administration du Programme d'administration des successions.	Le groupe de travail mixte RAI-OR collaborera avec le Secteur terres et développement économique pour évaluer la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » et examiner des stratégies en vue d'assurer une distribution appropriée sur le plan juridique des biens d'une succession situés sur des terres de réserve.	Directeur FISAT (RAI)	Mars 2014

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
12 Étudier la faisabilité d'adopter et de mettre en œuvre à l'échelle nationale la politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique dans le cadre du Programme d'administration des successions.	<p>Terminer et mettre en œuvre à l'échelle nationale la politique de la Colombie-Britannique sur la valeur minimale des successions et la politique sur la vente accélérée aux termes de l'article 50 dans le cadre du Programme d'administration des successions.</p> <p>D'autres outils déterminés en fonction des pratiques exemplaires régionales et fondés sur celles-ci font actuellement l'objet d'une analyse de risque. Le groupe de travail mixte RAI-OR examinera les résultats de cette analyse et recommandera des stratégies de mise en œuvre.</p>	Directeur FISAT (RAI)	<p>Terminé</p> <p>Mars 2014</p>
13. Revoir et réviser au besoin l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités pour mieux répondre aux besoins régionaux.	<p>Étant donné qu'ils sont mieux placés pour recruter des personnes qui répondront à leurs besoins, les bureaux régionaux seront chargés de gérer l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités. Une lettre à l'intention des directeurs généraux régionaux a été envoyée le 19 octobre 2012 pour informer les régions que le Secteur de la RAI ne participera plus à l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités.</p>	Directeur FISAT (RAI)	Terminé
14. Étudier différentes options pour gérer les pénuries de ressources pendant la saison des paiements de traités, y compris la possibilité de rendre obligatoire la participation aux événements liés aux traités dans le cadre des fonctions normales de l'ensemble du personnel des Affaires individuelles.	<p>Un atelier avec les régions et d'autres secteurs a été tenu en janvier 2012 pour cerner les problèmes actuels concernant l'efficacité du versement des annuités de traités aux particuliers des Premières Nations.</p> <p>Le groupe de travail mixte RAI-OR examinera et confirmera les principaux problèmes relevés et recommandera des solutions viables et étudiera des solutions de rechange au modèle actuel de prestation des services.</p>	Directeur FISAT (RAI)	Mars 2014

Recommandation	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et direction générale)	Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement
15. Perfectionner la collecte des données relatives au SPT pour faciliter une gestion plus efficace du programme et synchroniser le SPT et le Système de rapports sur les successions, de manière à améliorer la fiabilité des données en général.	<p>FISAT a commencé à collaborer avec l'équipe chargée de la refonte du SII en vue de préparer l'intégration du SPT dans la nouvelle plateforme intégrée du SII.</p> <p>Le groupe de travail mixte RAI-OR déterminera les améliorations nécessaires pour mieux appuyer la prestation des services dans les régions et aider la direction à respecter les obligations redditionnelles.</p>	Directeur FISAT (RAI)	En cours Mars 2014
16. Coordonner des forums réguliers entre les membres du personnel des régions et de l'administration centrale de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités pour créer des possibilités d'échange de renseignements et de partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises.	Le groupe de travail mixte RAI-OR recommandera des approches visant à améliorer les communications entre FISAT et les régions. La communauté de pratique sur les paiements d'annuités prévues dans les traités aura comme mandat de favoriser et d'assurer une communication durable, cohérente et opportune. Elle fera également la promotion du partage des pratiques exemplaires dans le but d'élaborer des approches normalisées pour l'administration des paiements d'annuités découlant de traités.	Directeur FISAT (RAI)	Mars 2014

Recommandations

En vertu des analyses et des constatations, il est recommandé que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien soutienne la mise en œuvre des recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Étudier la possibilité d'élaborer une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens qui permettrait aux Premières Nations d'accéder aux fonds du Trésor sans être assujetties aux contraintes de la *Loi sur les Indiens* et présenter la solution de rechange proposée au Comité des politiques stratégiques.

Recommandation n° 2 : Les modifications au Programme des fonds des Indiens et les solutions de rechange connexes doivent viser à accroître la transparence des dépenses des fonds des bandes faites au profit des membres, à améliorer l'accès au capital aux fins du développement économique et à promouvoir une plus grande autonomie.

Recommandation n° 3 : AADNC doit réviser le *Guide d'administration des fonds des bandes* afin de tenir compte de la politique actuelle et des pratiques modernes.

Recommandation n° 4 : Faciliter la discussion avec les Premières Nations sur la façon de rendre compte aux membres, d'une façon claire et pratique, de l'utilisation qui est faite des fonds des bandes.

Recommandation n° 5 : Élaborer des politiques et des procédures pour le Programme d'administration du patrimoine des vivants afin d'identifier les adultes à charge et de confirmer la compétence d'AADNC.

Recommandation n° 6 : Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » dans le cadre du Programme d'administration du patrimoine des vivants.

Recommandation n° 7 : Examiner la relation entre l'AC de FISAT et les régions afin d'offrir un soutien plus uniforme en temps plus opportun aux fins de l'administration du Programme d'administration du patrimoine des vivants.

Recommandation n° 8 : Veiller à l'adoption d'une approche normalisée pour la saisie des données dans le Système de rapports sur les successions afin de générer des données plus fiables pour la gestion du programme.

Recommandation n° 9 : Revoir la politique sur la sécurité des biens dans le cadre du Programme d'administration des successions pour cerner et atténuer les risques tels que les délais de notification des décès et les conflits possibles entre les politiques et les pratiques culturelles actuelles.

Recommandation n° 10 : Mettre au point une approche stratégique en matière de développement des capacités, qui comprendra des mesures du rendement appropriées aux fins de suivi, pour accroître l'efficacité et l'efficience du Programme d'administration des successions.

Recommandation n° 11 : Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » aux fins de l'administration du Programme d'administration des successions.

Recommandation n° 12 : Étudier la faisabilité d'adopter et de mettre en œuvre à l'échelle nationale la politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique dans le cadre du Programme d'administration des successions.

Recommandation n° 13 : Revoir et réviser au besoin l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités pour mieux répondre aux besoins régionaux.

Recommandation n° 14 : Étudier différentes options pour gérer les pénuries de ressources pendant la saison des paiements de traités, y compris la possibilité de rendre obligatoire la participation aux événements liés aux traités dans le cadre des fonctions normales de l'ensemble du personnel des Affaires individuelles.

Recommandation n° 15 : Perfectionner la collecte des données relatives au Système des paiements de traités pour faciliter une gestion plus efficace du programme et synchroniser

le Système des paiements de traités et le Système de rapports sur les successions, de manière à améliorer la fiabilité des données en général.

Recommandation n° 16 : Coordonner des forums réguliers entre les membres du personnel des régions et de l'administration centrale de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités pour créer des possibilités d'échange de renseignements et de partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises.

Je recommande au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'approuver la réponse de la direction et le plan d'action.

Originale signée par :

**Michel Burrowes
Directeur, 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 présentés ci-dessus.

Originale signée par :

**Andrew Saranchuk
Sous-ministre adjoint par intérim, Résolution et affaires individuelles**

La réponse de la direction et plan d'action pour Évaluation de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 25 avril 2013.

1. Introduction

1.1. Aperçu

L'évaluation de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités (FISAT) a été incorporée au plan d'évaluation de 2012-2013 du Ministère afin d'accroître la portée de l'évaluation de l'activité de programme de la Gestion des affaires des particuliers. La Gestion des affaires des particuliers est responsable des éléments suivants :

- les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'administration de FISAT;
- l'inscription et l'appartenance aux bandes;
- l'administration de la portion de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* (LGPGFPN) consacrée à la gestion des fonds; et
- la surveillance des obligations fédérales énoncées dans la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, mise en œuvre le 19 septembre 2007, et d'autres initiatives fédérales qui visent à atténuer les répercussions des pensionnats sur les Autochtones au Canada¹.

Une évaluation de la LGPGFPN et de la Contributions aux bandes indiennes pour l'administration de l'inscription a été terminée en septembre 2010. De plus, un examen de l'évaluabilité de la Résolution des pensionnats indiens menée en 2009 a conclu qu'une évaluation n'était pas requise en vertu de la Politique d'évaluation du Conseil du Trésor, car il n'y avait aucun précédent exigeant l'évaluation des règlements judiciaires, et qu'un suivi considérable était déjà effectué par le biais des rapports semestriels présentés au Conseil du Trésor et au tribunal. Par conséquent, il n'existe aucun autre engagement en matière d'évaluation pour la Résolution des pensionnats indiens.

Tel que susmentionné, FISAT est le seul élément de la Gestion des affaires des particuliers qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation auparavant. La *Loi sur les Indiens* définit l'**argent des Indiens** comme « les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes ». Pour les besoins de la présente évaluation, l'argent des Indiens comprend les fonds des particuliers, les fonds des bandes et les fonds détenus dans des comptes d'attente², lesquels sont tous définis ci-dessous :

Les fonds des particuliers renvoient à la création et à la tenue de comptes individuels pour les distributions per capita et la gestion des biens. Le **Programme d'administration du patrimoine des vivants**, plus communément appelé « curatelle », porte sur l'administration des biens des mineurs et des adultes à charge qui vivent dans une réserve. Lors de l'identification d'un adulte à charge par les autorités provinciales, le Ministère nomme un tiers administrateur ou agit à titre d'administrateur de dernier recours lorsque personne n'est disponible. Dans le cadre de la présente évaluation, le terme « adulte à charge » remplace le terme « mentalement incapable », qui est défini dans la *Loi sur les Indiens*.

¹ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Résultats stratégiques et descriptions des activités de programme*, document accessible à l'adresse suivante : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/fin/desc-fra.asp>, 4 mai 2011.

² Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Guide d'administration des fonds des bandes*, 2009, p. 4.

Le **Programme d'administration des successions** porte sur l'administration des successions des particuliers membres d'une Première nation qui sont décédés et qui résidaient ordinairement dans une réserve. Lors de la notification d'un décès, le Ministère nomme un tiers administrateur ou agit à titre d'administrateur de dernier recours lorsque personne n'est disponible. Le Programme d'administration des successions offre également de l'information et des initiatives de développement des capacités comme des trousseaux de préparation et des ateliers.

Les **annuités découlant des traités** sont également considérées comme des fonds des particuliers, puisque les paiements sont versés à chacun des membres d'une bande. Le Programme des annuités découlant des traités administre le versement des annuités prévues dans divers traités signés par les Premières Nations (Robinson-Huron, Robinson-Superior et les traités numérotés de 1 à 11) et la Couronne. Les traités prévoient le paiement annuel d'annuités en argent comptant, normalement dans le cadre d'événements liés aux traités, ou par chèque individuel. Le programme Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités (EPAT) est un volet qui permet aux bénévoles (principalement des employés d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)) de participer aux événements régionaux liés aux traités.

L'**argent des Indiens** désigne les fonds de revenu et de capital conservés dans des comptes donnant droit à des intérêts sous le nom de la Première Nation concernée³. Ces fonds sont générés par l'exploitation des terres de réserve qui appartiennent collectivement à la bande. Le Programme des fonds des Indiens examine les demandes de dépenses présentées par les conseils de bande pour s'assurer qu'elles sont admissibles, dans une diligence raisonnable, en vertu de la *Loi sur les Indiens* et que les dépenses proposées profiteront à la bande et à ses membres.

Les **comptes d'attente** sont créés lorsque les rentrées de fonds ne peuvent être portées directement au crédit du compte d'une Première Nation ou d'un particulier. Chaque région possède un compte d'attente de fonds des Indiens. Les fonds placés dans les comptes d'attente peuvent comprendre les montants perçus au nom de Premières Nations ou de personnes non identifiées, l'argent perçu lors de litiges et l'argent perçu en vertu de locations non approuvées ou expirées⁴. Les bureaux régionaux surveillent les comptes d'attente pour veiller à ce que les comptes appropriés des bandes ou des particuliers soient crédités⁵.

Comme le démontrent les descriptions ci-dessus, le Programme des fonds des Indiens, le Programme d'administration du patrimoine des vivants, le Programme d'administration des successions et le Programme des annuités découlant des traités diffèrent considérablement les uns des autres selon la population cible, l'administration et les extrants. En conséquence, chaque volet est traité dans une section distincte du présent rapport.

³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Guide d'administration des fonds des bandes*, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités, 2009, p. 6.

⁴ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Guide d'administration des fonds des bandes*, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités, 2009, p. 6.

⁵ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Vérification des comptes en fiducie*, Direction générale des services de vérification et d'assurance, mai 2010.

L'évaluation de FISAT a été principalement menée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE). La société Castlemain Management Consulting a été engagée afin de réaliser une analyse documentaire sur le Programme d'administration du patrimoine des vivants et le Programme d'administration des successions et d'effectuer une étude des solutions de rechange au Programme des fonds des Indiens.

1.2 Ressources des programmes

Le tableau 1.1 illustre les coûts associés à FISAT pour la période de l'évaluation, soit de 2006-2007 à 2010-2011.

Tableau 1.1 Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités – coûts de 2006-2007 à 2010-2011

	Coûts réels	2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	Total
Argent des Indiens	Crédit 1 (fonctionnement et entretien) (\$)	952 323	958 980	1 015 836	1 522 875	572 000	5 022 014
	Crédit 10 (subventions et contributions) (\$)	-	-	172 000	456 000	506 000	1 134 000
	Total pour le Programme des fonds des Indiens (\$)	952 323	958 980	1 187 836	1 978 875	1 078 000	6 156 014
Successions et patrimoine (Programme d'administration des successions et Programme d'administration du patrimoine des vivants)	Crédit 1 (fonctionnement et entretien) (\$)	1 143 091	1 405 765	1 764 020	1 891 553	3 380 512	9 584 941
	Crédit 10 (subventions et contributions) (\$)	145 886	135 886	60 886	275 900	290 900	909 458
	Total pour les programmes d'administration des successions et du patrimoine (\$)	1 288 977	1 541 651	1 824 906	2 167 453	3 671 412	10 494 399
Annuités découlant des traités	Crédit 1 (fonctionnement et entretien) (\$)	328 193	425 861	544 742	723 996	1 146 850	3 169 642
	Crédit 10 (subventions et contributions) (\$)	-	-	-	-	-	-
	Total pour le Programme des annuités découlant des traités (\$)	328 193	425 861	544 742	723 996	1 146 850	3 169 642
Total		2 569 493	2 926 492	3 557 484	4 870 324	5 896 262	19 820 055

Lors de la rédaction du rapport final, la ventilation des coûts de la prestation des programmes d'administration des successions et du patrimoine n'était pas disponible. Il convient de noter que les coûts associés au Programme des fonds des Indiens sont demeurés relativement stables et que les coûts des programmes d'administration des successions et du patrimoine et du Programme des annuités découlant des traités ont nettement augmenté, c'est-à-dire qu'ils sont deux fois et 3,5 fois plus élevés respectivement.

Les intérêts payés font également partie des coûts connexes au Programme des fonds des Indiens, mais ne sont pas indiqués dans le tableau ci-dessus. Le solde annuel moyen du Programme des fonds des Indiens pendant la durée couverte par l'évaluation était d'environ 1 022 698 294 \$.⁶ Étant donné que le gouvernement du Canada détient les fonds et qu'il ne les investit pas, il doit payer des intérêts sur ce solde. En 2011-2012, il a payé environ 27 938 826 \$ en intérêts pour le Programme des fonds des Indiens⁷.

⁶ Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada*, 2006-2011, document accessible à l'adresse suivante : www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-fra.html, 27 juin 2012

⁷ Données extraites de la base de données du SGFF, juin 2012.

2. Méthodologie d'évaluation

2.1. Portée et calendrier de l'évaluation

La présente évaluation a permis d'examiner le Programme des fonds des Indiens, qui comprend les fonds des bandes, le Programme d'administration du patrimoine des vivants, le Programme d'administration des successions et le Programme des annuités découlant des traités, ainsi que les activités réalisées au cours d'une période de cinq ans, allant de l'exercice financier de 2006-2007 à celui de 2010-2011. Le cadre de référence a été présenté au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 20 juin 2011. Les modifications exigées par le Comité ont été apportées dans le rapport sur la méthodologie qui a été approuvé par le Comité le 23 septembre 2011. Les recherches ont été menées entre octobre 2011 et avril 2012.

Cette évaluation ne couvre ni les fonds des particuliers, ni les programmes liés aux Indiens d'âge mineur, adoptés ou manquants, ni la gestion des comptes d'attente.

2.2. Éléments et questions d'évaluation

Conformément au cadre de référence, l'évaluation a porté sur les éléments suivants :

Pertinence : notamment le besoin continu de FISAT, ainsi que l'harmonisation aux rôles et aux responsabilités fédérales et aux priorités fédérales et ministérielles.

Rendement : notamment la mesure dans laquelle FISAT a réussi à atteindre les résultats prévus et à faire preuve d'efficience et d'économie. L'évaluation a également permis d'examiner les leçons apprises et les solutions de rechange.

2.3. Méthodologie d'évaluation

2.3.1 Sources de données

Les constatations et les recommandations du présent rapport sont fondées sur l'analyse des sources de données suivantes :

- *Analyses documentaires* : une analyse documentaire a été effectuée pour chacun des volets de programme, ce qui a grandement contribué à en évaluer la pertinence. Les documents examinés comprenaient des études spéciales, des vérifications, des évaluations, des rapports sur les plans et les priorités et d'autres renseignements concernant les origines, le but, les résultats prévus et le besoin continu de FISAT. Des documents du gouvernement du Canada comme le discours du Trône, des documents budgétaires, des annonces officielles, des accords et des initiatives conjointes ont également été analysés pour évaluer l'harmonisation des programmes aux priorités fédérales et ministérielles. L'analyse documentaire avait aussi pour but d'obtenir les renseignements disponibles sur des programmes et des activités similaires des secteurs privé et public des provinces, des territoires et à l'étranger afin de faciliter l'analyse des pratiques exemplaires et des solutions de rechange.

- *Revue de documents* : la revue des documents générés par chacun des volets de programme a permis de préparer le profil de tous les programmes et a contribué à l'analyse de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. Les manuels des programmes, les rapports de fin d'année, les dossiers de programme, les systèmes d'information et d'autres analyses ou études spéciales comptent parmi les exemples de documents examinés.
- *Entrevues avec les informateurs clés* : au total, 54 entrevues ont été menées en personne ou par téléphone pour obtenir des points de vue personnels sur la pertinence et le rendement de FISAT et contribuer aux études de cas décrites ci-dessous. Trente-sept entrevues ont été effectuées auprès du personnel de FISAT à l'administration centrale (AC) et dans les régions. Huit entrevues ont été réalisées auprès d'employés d'AADNC dont le travail est lié à FISAT. Sept entrevues, en grande partie axées sur les pratiques exemplaires et les solutions de rechange possibles, ont été menées avec des experts externes au sujet du Programme des fonds des Indiens, du Programme d'administration du patrimoine des vivants et du Programme d'administration des successions. Deux entrevues ont été effectuées auprès des Premières Nations qui avaient enregistré un volume élevé de transactions liées au Programme des fonds des Indiens. Le tableau 2.1 présente la répartition des entrevues menées pour chacun des volets :

Tableau 2.1 Répartition du nombre d'entrevues et des participants aux entrevues par volet de FISAT

Volet de FISAT	Participants à l'entrevue	Nombre d'entrevues
ARGENT DES INDIENS	Personnel de FISAT de l'AC, de l'Alberta et de la Saskatchewan.	5
	Autres employés d'AADNC bien renseignés au sujet du Programme des fonds des Indiens, notamment un historien du Ministère et des représentants des programmes de gestion des terres et de l'environnement, et des services de comptabilité ministérielle et de déclaration des résultats.	4
	Experts externes, principalement des avocats et des directeurs financiers, qui ont beaucoup travaillé avec les Premières Nations à l'établissement de fonds en fiducie privés.	3
	Premières Nations ayant beaucoup d'expérience concernant les transactions liées au Programme des fonds des Indiens.	2
	TOTAL POUR LE PROGRAMME DES FONDS DES INDIENS	14
SUCCESSIONS ET PATRIMOINE (Programme d'administration des successions et Programme d'administration du patrimoine des vivants)	Personnel de FISAT de l'AC, des Territoires du Nord-Ouest, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et de la Nouvelle-Écosse.	20
	Représentant d'AADNC provenant du Développement des applications et des bases de données.	1
	Experts externes (personnel de la Première Nation Wikwimekong, le Conseil des Mohawks d'Akwesasne et des professeurs de droit de l'Université de Montréal).	4
	TOTAL POUR LES PROGRAMMES D'ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS ET DU PATRIMOINE	25
ANNUITÉS DÉCOULANT DES TRAITÉS	Personnel de FISAT de l'AC, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario.	10
	TOTAL POUR LE PROGRAMME DES ANNUITÉS DÉCOULANT DES TRAITÉS	10
TOUS LES VOLETS	Direction de FISAT de l'AC et de la Saskatchewan.	2
	Représentants d'AADNC des Services juridiques	3
	TOTAL POUR TOUS LES VOLETS	5

Des guides d'entrevue conçus sur mesure ont été préparés pour le personnel de FISAT de l'AC et des régions, les gestionnaires, d'autres employés d'AADNC, les Premières Nations et les experts externes. Les réponses des entrevues ont été transcrites et analysées pour déterminer les idées ou les thèmes communs dans les réponses. Les éléments de preuve tirés des entrevues qui sont présentés dans ce rapport sont fondés sur les déclarations de plusieurs répondants et ne représentent pas le point de vue d'une seule personne.

- *Études de cas* : un certain nombre d'études de cas ont été effectuées pour déterminer les économies réalisées dans la prestation des programmes dans l'ensemble du pays, ce qui a grandement contribué à l'élaboration des profils des programmes. L'étude de cas sur le Programme d'administration du patrimoine des vivants a permis d'examiner la conception et la prestation du programme et de déterminer les pratiques exemplaires dans toutes les régions. L'étude de cas sur le Programme d'administration des successions a permis d'examiner les initiatives d'AADNC visant à promouvoir l'administration des successions par les collectivités des Premières Nations. La première étude de cas sur le Programme des annuités découlant des traités était axée sur la détermination des pratiques exemplaires en Saskatchewan, en Ontario, au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest. Une deuxième étude de cas a ensuite été réalisée pour mieux comprendre le programme de l'EPAT.
- *Étude des solutions de rechange au Programme des fonds des Indiens* : cette étude a permis de relever des exemples de structure et d'utilisation de fonds en fiducie et de leçons apprises dans les Premières Nations. On y a examiné différents modèles de fonds en fiducie, les facteurs de réussite en gestion fiduciaire, les caractéristiques des accords sur les fonds en fiducie, les qualités des Premières Nations qui ont réussi à gérer leurs fonds en fiducie et l'incidence des fonds en fiducie sur les collectivités. L'étude a contribué à la discussion sur les pratiques exemplaires et les solutions de rechange au Programme des fonds des Indiens.

2.3.2. Limites des sources

Les méthodes susmentionnées présentent des limites qu'il convient de souligner pour bien situer la portée des constatations et des recommandations du présent rapport.

Revue de documents : les données disponibles dans le Système de gestion des fonds de fiducie (SGFF), qui sont d'une excellente qualité, ont permis d'effectuer une analyse quantitative approfondie pour appuyer les constatations. Cependant, les systèmes d'information nationaux du Programme d'administration du patrimoine des vivants et du Programme d'administration des successions (Système de rapports sur les successions) et du Programme des annuités découlant des traités (Système des paiements de traités) sont désuets et mal conçus et comportent des lacunes au niveau de l'information, ce qui les rend non fiables. Par conséquent, de nombreuses constatations liées aux biens des personnes vivantes, aux successions et aux annuités de traités reposent sur des sources de données qualitatives ou quantitatives d'une ou deux régions. Les données nationales fiables et les données par sexe sont rares.

De plus, les coûts de prestation déclarés actuellement n'ont pas été répartis par volet de programme. Le besoin d'obtenir cette information a été cerné au début du projet, mais les représentants de programme ont signalé qu'il était difficile d'obtenir les coûts par volet, étant donné que les budgets sont attribués à un groupe d'activités et que les ressources sont partagées. Des renseignements partiels sur les coûts de prestation ont pu être obtenus pour une année ou une région donnée et sont présentés dans le rapport, mais ceux-ci ne servent qu'à illustrer une tendance et ne sont pas définitifs.

Entrevues avec les informateurs clés : Pour ce qui est du Programme d'administration du patrimoine des vivants et du Programme d'administration des successions, des entrevues ont été menées auprès du personnel de FISAT dans toutes les régions pour comprendre l'incidence des différentes approches de prestation des programmes. Dans le cas du Programme des fonds des Indiens et du Programme des annuités découlant des traités, la stratégie consistait à réaliser des entrevues avec le personnel de FISAT dans les régions où le niveau d'activité était le plus élevé, soit l'Alberta et la Saskatchewan pour le Programme des fonds des Indiens, et la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario pour le Programme des annuités découlant des traités. Pour ces raisons, les constatations liées au Programme des fonds des Indiens et au Programme des annuités découlant des traités ne permettent pas de dresser un portrait national.

La participation limitée des particuliers et des organisations des Premières Nations aux entrevues avec les informateurs clés est également considérée comme une des faiblesses de cette analyse. Deux Premières Nations ont été interviewées au sujet du Programme des fonds des Indiens, mais il a été jugé qu'il était inapproprié de communiquer avec les héritiers en deuil pour les interroger au sujet de leur expérience des programmes d'administration des successions d'AADNC ou avec les adultes à charge concernant le Programme d'administration du patrimoine des vivants. Quant au Programme des annuités découlant des traités, les points de vue des Premières Nations visées par des traités n'ont pas été recueillis.

Finalement, il aurait été possible d'enrichir la discussion à propos des solutions de rechange aux programmes d'administration des successions et du patrimoine par des entrevues avec les curateurs publics provinciaux.

2.4. Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

Le cadre de référence et le rapport sur la méthodologie ont été élaborés par la DGEMRE en collaboration avec les représentants de FISAT de la région de la capitale nationale. La DGEMRE s'est chargée de planifier l'évaluation, de définir les méthodologies, de créer les outils d'évaluation, de réaliser les analyses documentaires, d'établir le calendrier des entrevues et de mener celles-ci, de concevoir les études de cas, d'examiner les rapports, d'analyser les constatations, de rédiger les constatations préliminaires et les recommandations, de préparer les rapports techniques et finaux, et de rendre compte des progrès accomplis au groupe de travail et à la direction. La société Castlemain Management Consulting a été engagée pour réaliser l'analyse documentaire sur le Programme d'administration du patrimoine des vivants et le Programme d'administration des successions et mener une étude sur les solutions de rechange au Programme des fonds des Indiens.

Un groupe de travail formé de représentants de la DGEMRE et de membres du personnel de FISAT de l'AC et des régions a été mis sur pied pour offrir des conseils et une orientation sur les profils des programmes, les modèles logiques, les méthodologies, les questions de l'évaluation, les visites régionales, les constatations préliminaires et l'ébauche du rapport final. Les constatations préliminaires ont également été présentées au Comité de coordination des directeurs généraux sur les politiques le 17 mai 2012.

3. Programme des fonds des Indiens

3.1. Profil du programme

La présente section fournit un aperçu du Programme des fonds des Indiens, y compris des origines et du fonctionnement actuel du programme, des objectifs, de la gestion, des intervenants, des bénéficiaires et des ressources.

3.1.1. Contexte et description

Au cours du XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle, le Département des Indiens était sous le contrôle des militaires, et la politique relative aux Indiens visait principalement à maintenir la paix ou les Indiens comme alliés militaires. Les premières activités comprenaient notamment la négociation de traités, le paiement d'annuités et la gestion des fonds générés par la vente de terres cédées. Les fonds des bandes ont été mis en place au début des années 1800 en raison du besoin de tenir des dossiers exacts pour gérer les sommes générées par la vente ou la location des terres, des biens et des ressources renouvelables et non renouvelables des Indiens, ainsi que les intérêts accumulés⁸.

Au début du XIX^e siècle, les fonds des bandes étaient investis en Angleterre. Ces fonds ont plus tard été transférés au Canada et investis dans divers titres comme des obligations des provinces, des obligations liées au fonds d'emprunt municipal et des actions de la Grand River Navigation Company. Le gouvernement préférait investir le capital principal et fournir une source de revenus pour les bandes grâce aux intérêts accumulés⁹. En vertu d'un décret en conseil passé en 1861, la province du Haut-Canada a pris le contrôle de ces titres des mains de la Couronne impériale, et, par la suite, les fonds des bandes étaient portés au crédit de comptes et détenus dans un « fonds en fiducie »¹⁰.

Le concept de la préservation du capital principal pour les générations futures a été présenté en 1839. La préservation du capital était si importante qu'il était également courant d'exiger le remboursement de certaines dépenses avec intérêts. Cette pratique, qui a été officialisée en 1938, permettait d'octroyer des prêts aux bandes indiennes pour l'achat de matériel et de machinerie agricoles, de bétail, d'articles de pêche et d'autre équipement, de graines de céréales et de matériaux d'artisanat. Les sommes étaient payées à partir des fonds des bandes, moyennant un taux d'intérêt de cinq pour cent¹¹.

Malgré l'intérêt fédéral de protéger le capital, les fonds de revenu et de capital des bandes ont commencé à être utilisés, vers la fin du XIX^e siècle, pour financer les dépenses croissantes du Département des Indiens et du « programme de civilisation » du gouvernement fédéral, dont

⁸ Joan Holmes and Associates Inc. *The Management of Indian Trust Funds, Volumes I and II*. Rapport préparé pour la Direction de l'évaluation et de la recherche historique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2009, p. 6.

⁹ Joan Holmes and Associates Inc., *The Management of Indian Trust Funds*, p. 9.

¹⁰ *Ibid.*, p. 88.

¹¹ *Ibid.*, p. 118.

l'origine peut être retracée jusqu'à une enquête de 1826 portant sur les affaires du Département des Indiens. Cette enquête recommandait l'établissement des Indiens sur des exploitations agricoles et le remplacement du matériel et du stock agricoles par des présents annuels. Au fil du temps, les principes législatifs régissant l'utilisation du capital ont été fréquemment modifiés, et la liste des fins auxquelles ce capital pouvait être dépensé s'allongeait continuellement¹². Aux termes d'une modification apportée à la *Loi sur les Indiens* en 1918, il était possible de dépenser l'argent des bandes sans obtenir leur consentement. Au fil du temps, les fonds ont servi à financer des projets d'immobilisations, l'éducation (y compris les pensionnats), l'achat de matériel agricole, les salaires des fonctionnaires du Département des Indiens et l'achat de marchandises.

En vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1951, le ministre ne pouvait plus autoriser des dépenses de fonds de capital et de revenu sans obtenir le consentement du conseil de bande, mais demeurait responsable de déterminer si les dépenses proposées étaient permises aux termes de la *Loi sur les Indiens* et si elles profitaient aux membres de la bande. Les articles de la *Loi sur les Indiens* portant sur les fonds des bandes n'ont pas été modifiés depuis 1951.

La *Loi sur les Indiens* définit l'argent des Indiens comme « les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes. Étant donné que les titres relatifs aux terres de réserve sont détenus par la Couronne, tous les fonds dérivés des activités liées aux terres des réserves doivent être perçus par le Ministère et déposés « en fiducie » au profit de la Première Nation pour laquelle ces terres ont été mises de côté.

Selon l'article 62 de la *Loi sur les Indiens*, les fonds des bandes se divisent en deux catégories :

1. *Le capital* – le capital provient de la vente de terres cédées ou de la vente de biens de capital d'une Première Nation. Cela comprend les redevances, le versement de primes et d'autres recettes générées par la vente de bois d'œuvre, de pétrole, de gaz ou de gravier ou de toute autre ressource non renouvelable.
2. *Les revenus* – tout l'argent autre que le capital est considéré comme un revenu. Les revenus peuvent provenir de diverses sources, notamment, mais sans s'y limiter, des intérêts sur le capital ou le revenu de la bande, des amendes, des recettes tirées de la vente de ressources renouvelables (p. ex., les récoltes), des activités de location (p. ex., les chalets et les terres utilisées à des fins agricoles) et d'autres activités commerciales.

Les fonds de revenu et de capital des bandes sont considérés comme des fonds publics non financés par crédits parlementaires et sont détenus par la Couronne dans le Trésor au nom des Premières Nations. Les fonds sont administrés par le ministre d'AADNC conformément aux paragraphes 18(2), 28(2), 35(1), 37(1) et 38(1), et aux articles 39, 61 à 69 et 104 de la *Loi sur les Indiens*. Seul le Trésor peut recevoir tous les fonds perçus par le Canada.

¹² *Ibid.*, p. 63.

Les intérêts sur les fonds de revenu et de capital des bandes sont alloués à un taux fixé par le Gouverneur en conseil par le biais d'un décret en conseil. Les taux d'intérêt sont fondés sur les obligations du gouvernement du Canada venant à échéance dans dix ans ou plus et déterminés en fonction du rendement hebdomadaire publié par la Banque du Canada. En se basant sur le solde de fin du mois de dépôt dans le compte de la Première Nation, le taux d'intérêt est calculé chaque trimestre et composé deux fois par année, et les intérêts sont déposés tous les six mois (avril et octobre) dans le compte de revenu de la Première Nation.

Il est relativement facile pour les bandes d'accéder aux fonds de revenu comparativement aux fonds de capital. En vertu de l'article 66 de la *Loi sur les Indiens*, sous réserve du consentement du conseil de bande¹³, les fonds de revenu peuvent être dépensés pour toute fin qui favorisera le progrès général et le bien-être de la bande ou d'un de ses membres (paragraphe 66(1)) ou pour aider les Indiens malades, invalides, âgés ou indigents de la bande et pourvoir aux funérailles des membres indigents de celle-ci (paragraphe 66(2)). De plus, la dépense des fonds de revenu est autorisée sans le consentement du conseil de bande pour de nombreuses raisons, notamment la destruction des insectes ou des parasites, la prophylaxie des maladies, l'inspection de locaux, l'adoption de mesures préventives contre le surpeuplement, la salubrité et la construction et l'entretien de clôtures de délimitation. Cependant, il arrive rarement, voire jamais, que des dépenses sont engagées sans avoir obtenu le consentement du conseil de bande.

En outre, aux termes de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*, les bandes peuvent contrôler la gestion et les dépenses de leurs fonds de revenu. À cette fin, elles doivent obtenir le consentement de leurs membres par le biais d'une résolution du conseil de bande (RCB) et soumettre cette dernière à AADNC pour examen. Si toutes les conditions sont respectées et qu'AADNC donne son approbation, un décret en conseil est préparé aux fins de signature par le gouverneur général.

La dépense des fonds de capital fait l'objet d'un contrôle plus strict en vertu du paragraphe 64(1) de la *Loi sur les Indiens*. Les dépenses autorisées de fonds de capital conformément au paragraphe 64(1) de la *Loi sur les Indiens* comprennent notamment les distributions per capita, la construction et l'entretien des routes, ponts, cours d'eau et clôtures de délimitation, l'achat de terres de réserve supplémentaires ou de droits sur des terres pour le compte d'un membre de la bande, l'achat de bétail et d'équipement agricole, la construction et l'entretien d'améliorations et d'ouvrages permanents, le consentement de prêts, les dépenses liées à la gestion de terres et de tout bien appartenant à la bande, la construction et le financement de maisons et toute autre fin approuvée par le ministre.

La responsabilité de l'approbation des dépenses aux termes des articles 64, 66 et 69 a été en grande partie déléguée aux régions, mais les dépenses en capital visées aux alinéas 64 (1)d) et k) doivent être approuvées par le ministre. La *Loi sur les Indiens* ne contient aucune disposition qui donne aux Premières Nations le contrôle de leurs revenus en capital de manière similaire aux dispositions de l'article 69, qui délègue le contrôle des fonds de revenu à la bande. Les Premières

¹³ Lorsqu'une Première Nation se voit attribuer le pouvoir conféré par l'article 69 à l'égard de ses fonds de revenu, elle assume l'entière responsabilité concernant l'utilisation des revenus demandés par le conseil de bande (mais elle n'a pas le pouvoir de percevoir des revenus). Ceci veut dire qu'il revient à la Première Nation de déterminer si une dépense est effectuée pour favoriser le progrès général et le bien-être de la Première Nation et de ses membres.

Nations peuvent obtenir le contrôle de leurs fonds de capital en vertu de la LGPGFPN, mais, à ce jour, aucune Première Nation n'a réussi à achever le processus connexe pour des raisons qui seront expliquées ultérieurement dans le rapport.

Le processus permettant d'accéder aux fonds de revenu et de capital détenus dans le Trésor se déroule comme suit :

1. **Demande formelle** : la Première Nation présente une demande formelle en vue de dépenser les fonds de capital et de revenu détenus dans le Trésor par le biais d'une RCB.
2. **Évaluation ministérielle** : la réalisation d'une évaluation initiale de la RCB permet de se pencher sur l'avantage pour les membres en examinant les coûts proposés, l'impact sur le solde du compte et les autres sources de revenus, les répercussions socioéconomiques comme la dépendance à l'égard de programmes et de services existants tels que l'aide sociale, les impacts potentiels sur l'environnement, les implications juridiques et d'autres implications, et le budget de fonctionnement annuel, le cas échéant.

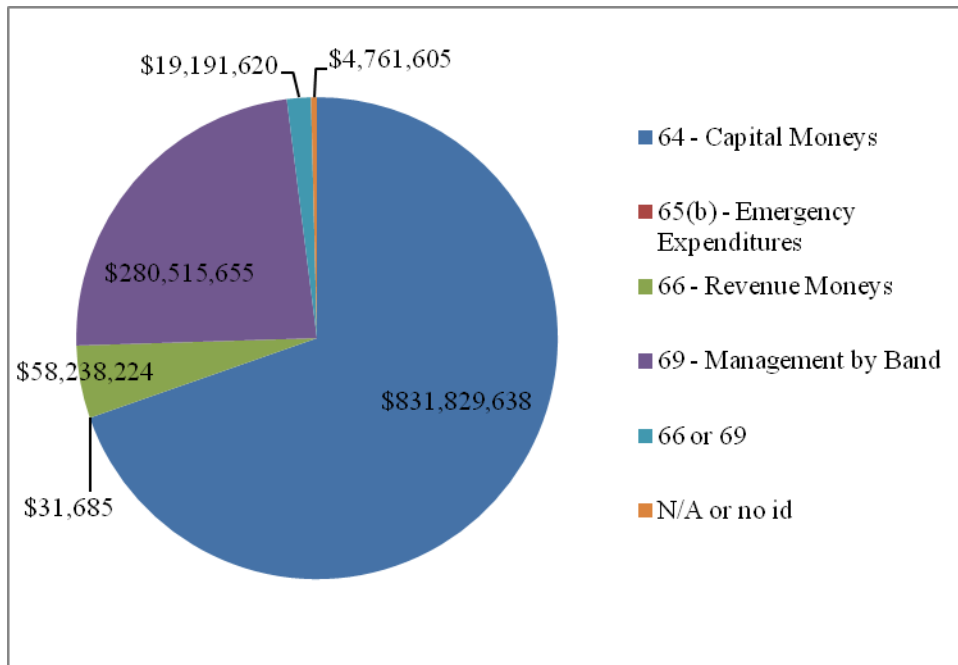
Il est exigé de fournir des documents à l'appui des dépenses des fonds de capital en vertu de l'article 64 et des dépenses des fonds de revenu en vertu de l'article 66 pour permettre aux fonctionnaires du Ministère de prendre une décision éclairée concernant les mérites d'une demande de dépenses. Les exigences sont établies en fonction du but précis et de la nature particulière de la demande.

Si l'examen et l'évaluation sont concluants, les employés du Ministère doivent alors préparer les documents d'approbation appropriés et recommander une approbation complète, partielle ou conditionnelle.

3. **Libération des fonds des bandes** : une fois que l'approbation est donnée, les renseignements requis sont alors saisis dans le SGFF et rendus accessibles aux fins de l'élaboration d'un certificat d'obligation de paiement et d'approbation par la direction.

Une analyse des types de dépenses par article de la *Loi sur les Indiens* entre 2006-2007 et 2010-2011 a révélé que les dépenses des fonds de revenu en vertu de l'article 66 représentent cinq pour cent des dépenses totales et que les dépenses des fonds de revenu en vertu de l'article 69 comptent pour 23 pour cent des dépenses totales. Comme le montre la figure 3.1 ci-dessous, la majorité, ou 69 pour cent, des dépenses totales sont des dépenses des fonds de capital effectuées en vertu de l'article 64 de la *Loi sur les Indiens*.

Figure 3.1 Montants totaux des transactions de paiement par article de la Loi sur les Indiens entre 2006-2007 et 2010-2011¹⁴



Traduction :

- 64 – Fonds de capital
- 65(b) – Dépenses en cas d’urgence
- 66 – Fonds de revenu
- 69 – Administration par la bande
- 66 ou 69
- S/O ou transaction non identifiée

3.1.2. Objectifs et résultats prévus

Le résultat immédiat déterminé lors de la revue de documents et des entrevues est que les dépenses des fonds de capital et des fonds de revenu des bandes sont approuvées conformément aux dispositions établies dans la *Loi sur les Indiens*. Le résultat intermédiaire est que les dépenses des fonds des bandes profitent aux bandes et à leurs membres actuels et futurs.

3.1.3. Gestion du programme

La direction des FISAT de la Direction générale des affaires individuelles du Secteur de la résolution et des affaires individuelles assume de nombreuses fonctions liées aux fonds des bandes. Toutefois, d’autres secteurs d’AADNC offrent également leur soutien ou leur contribution aux activités de gestion des fonds.

¹⁴ Données extraites de la base de données du SGFF, juin 2012.

La plupart des responsabilités administratives et opérationnelles liées à l'administration quotidienne des fonds de bandes et de particuliers aux termes de la *Loi sur les Indiens* ont été déléguées aux bureaux régionaux. Les directeurs généraux régionaux sont chargés d'approuver les demandes de dépenses des fonds de revenu en vertu des articles 66 et 69 de la *Loi sur les Indiens* et des demandes de dépenses des fonds de capital (à l'exception de celles qui sont visées aux alinéas 64(1)d) et k) de la *Loi sur les Indiens*, qui demeurent assujetties à l'approbation exclusive du ministre)¹⁵.

Les agents régionaux du Programme des fonds des Indiens mènent des consultations auprès des Premières Nations et leur fournissent des conseils sur divers aspects de l'administration des fonds des bandes. De plus, ils analysent les demandes de dépenses, examinent les budgets annuels du Programme des fonds des Indiens, formulent des recommandations concernant les demandes de dépenses, préparent les soumissions visant à attribuer aux Premières Nations le pouvoir conféré par l'article 69 et examinent les états financiers annuels vérifiés.

L'AC élabore les directives, politiques et procédures nationales et le matériel de formation lié à l'administration des fonds des bandes. Elle fournit des conseils fonctionnels et une formation aux régions sur la mise en œuvre des politiques et des procédures. L'AC de FISAT collabore également avec les partenaires sectoriels et les régions afin d'examiner les demandes de dépenses visées aux alinéas 64(1)d) et k), et les recommandations des régions en vue d'attribuer à une Première Nation le pouvoir conféré par l'article 69 à l'égard de ses fonds de revenu.

3.1.4 Principaux intervenants et bénéficiaires

Collectivités et particuliers des Premières Nations

Les principaux bénéficiaires du Programme des fonds des Indiens sont les bandes dont les fonds sont retenus en fiducie, ainsi que leurs membres. Les bandes doivent préparer les demandes de dépenses et la documentation requise en vue de leur soumission à AADNC, effectuer des dépenses au profit de leurs membres et en rendre compte à AADNC.

Direction générale des terres, Secteur des terres et du développement économique

Les fonds sont générés par la vente de ressources renouvelables et non renouvelables (sable, gravier et bois d'œuvre) et les transactions (locations à bail, permis et droits de passage) qui sont administrées par le Secteur des terres et du développement économique. Les membres du personnel des régions et des districts veillent à la perception de tout l'argent indiqué dans les accords. Ces fonds sont ensuite déposés dans le Trésor et administrés par AADNC conformément à la *Loi sur les Indiens*.

¹⁵ En vertu de l'alinéa 64(1)d) de la *Loi sur les Indiens*, le ministre peut autoriser, avec le consentement du conseil d'une bande, la dépense de sommes d'argent au compte en capital de la bande pour acheter des terrains que la bande emploiera comme réserve ou comme addition à une réserve. Aux termes de l'alinéa 64(1)k) de la *Loi sur les Indiens*, le ministre peut autoriser, avec le consentement du conseil d'une bande, la dépense de sommes d'argent au compte en capital de la bande pour toute autre fin qui, d'après le ministre, est à l'avantage de la bande.

Pétrole et gaz des Indiens du Canada

La *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et le règlement connexe donnent à Pétrole et gaz des Indiens du Canada le pouvoir de gérer les ressources pétrolières et gazières sur les terres des Premières Nations. En vertu de cette législation, Pétrole et gaz des Indiens du Canada aide les Premières Nations en ce qui touche la négociation, l'émission et la gestion des permis, des locations à bail et des ententes liés au pétrole et au gaz. Pétrole et gaz des Indiens du Canada vérifie également la production de pétrole et de gaz et fournit des prévisions quant aux redevances. Les revenus apportés par les redevances sur le pétrole et le gaz, les bonus et autres revenus, sont déposés dans le Trésor au crédit des Premières Nations concernées et sont administrés par AADNC conformément à la *Loi sur les Indiens*.

Direction générale de la comptabilité ministérielle et de la gestion du matériel, dirigeant principal des finances

Le dirigeant principal des finances est responsable de la comptabilité et de l'administration des finances du Ministère. Il se charge de la gestion et du maintien du SGFF et est principalement responsable de la coordination des dépôts bisannuels des intérêts dans les comptes de revenu et du maintien des politiques et procédures relatives aux comptes.

Services juridiques, AADNC

Les Services juridiques et le ministère de la Justice fournissent des conseils sur la façon dont les dépenses sont susceptibles de toucher directement ou indirectement les obligations fiduciaires du ministre relativement à l'administration des fonds des bandes en général.

3.2. Constatations – Pertinence

La pertinence a été mesurée de trois différentes façons, soit en fonction du besoin continu, de l'harmonisation aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral, et de l'harmonisation aux priorités fédérales et ministérielles. L'évaluation a permis de constater que le Programme des fonds des Indiens existe principalement du fait de l'utilisation importante qui est faite de l'argent des bandes, de l'absence de solutions de rechange viables qui permettraient aux Premières Nations d'accéder à leur revenu et à leur capital sans être assujetties à *Loi sur les Indiens*, et des dispositions législatives et des obligations que contient la *Loi sur les Indiens*.

Le lien étroit qui existe entre le Programme des fonds des Indiens et la *Loi sur les Indiens* a eu pour effet de concentrer les efforts d'administration sur l'assurance de la conformité. Par conséquent, les besoins en évolution des Premières Nations, comme le désir d'investir des fonds des bandes dans des débouchés économiques, sont restreints par des processus administratifs conçus en fonction des exigences de la *Loi sur les Indiens*. La rigidité du Programme des fonds des Indiens se reflète également dans son manque d'harmonisation aux priorités fédérales et ministérielles.

Constatation no 1 : Le volume élevé de transactions liées au Programme des fonds des Indiens et les difficultés d'accéder aux fonds des bandes par le biais d'autres mécanismes confirment le besoin continu du programme.

Entre 2006-2007 et 2010-2011, 5 019 transactions de paiement totalisant des dépenses de 1,2 milliard \$ ont été effectuées à partir des fonds des bandes.

Tableau 3.2 Nombre total de transactions de paiement et montants totaux par région entre 2006-2007 et 2010-2011¹⁶

Région	Nombre de bandes dans la région où les paiements ont été effectués	Nombre de transactions de paiement	Montant total des transactions de paiement
Territoires du Nord-Ouest	1	3	243 100,00 \$
Atlantique	11	78	4 509 344,15 \$
Québec	7	39	10 413 356,66 \$
Ontario	36	167	26 087 759,10 \$
Manitoba	10	26	1 289 822,30 \$
Saskatchewan	55	1297	130 422 953,47 \$
Alberta	39	2841	953 394 114,40 \$
Yukon	3	5	3 554,61 \$
Colombie-Britannique	106	563	74 452 467,13 \$
Total	268	5019	1 200 816 471,82 \$

Bien que le secteur du pétrole et du gaz représente un pourcentage considérable des fonds de capital, la majorité des fonds sont détenus par des bandes en Alberta et en Saskatchewan. Le tableau 3.2 montre que la plupart des transactions de paiement et des dépenses provenaient de l'Alberta et de la Saskatchewan. L'Alberta comptait pour 57 pour cent du total des transactions de paiement et 79 pour cent des dépenses totales. La Saskatchewan, quant à elle, comptait pour 26 pour cent du total de transactions de paiement et 11 pour cent des dépenses totales. De plus, 17 des 20 bandes ayant le plus grand nombre de transactions de paiement et de dépenses se trouvent en Alberta.

Depuis l'adoption de la *Loi sur les Indiens* de 1951, les Premières Nations ont continuellement revendiqué davantage de contrôle sur leurs fonds de capital¹⁷. Cependant, jusqu'à maintenant, les lois optionnelles existantes, qui constituent une solution de rechange au Programme des fonds des Indiens, ont été difficiles à mettre en œuvre. La LGPGFPN est une loi optionnelle fédérale qui a été élaborée en collaboration avec les Premières Nations. Cette loi, qui est entrée en vigueur en 2006, visait à fournir une solution de rechange à la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et aux articles 64 et 66 de la *Loi sur les Indiens* (c.-à-d. les articles qui ont trait à la dépense des fonds des bandes). Les Premières Nations qui y adhèrent peuvent contrôler le développement pétrolier et gazier ou leurs fonds en fiducie.

Les résultats prévus de la LGPGFPN comprennent un développement économique amélioré, une plus grande utilisation et valeur des terres et des ressources des collectivités, un pouvoir et un contrôle accrus sur les terres et les ressources pour les Premières Nations et une plus grande souplesse pour réagir aux possibilités économiques et répondre aux besoins communautaires. Toutefois, à ce jour, ces résultats n'ont jamais été atteints.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Joan Holmes and Associates Inc., *The Management of Indian Trust Funds*, p. 11.

Une évaluation de la LGPGFPN réalisée en 2010 a révélé que le programme était trop rigoureux pour les Premières Nations participantes. Parmi les obstacles et les inquiétudes liés à sa mise en œuvre figurent l'absence de mécanisme d'application, la perte des responsabilités fiduciaires fédérales, le passif environnemental, la complexité du régime de gestion des ressources pétrolières et gazières et le manque de capacité des collectivités. En outre, le budget actuel associé à la LGPGFPN n'alloue pas suffisamment de ressources financières au volet du programme consacré à la gestion des fonds.

Les Premières Nations peuvent également avoir accès aux fonds des bandes en concluant des ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG), traités modernes qui donnent aux groupes autochtones signataires un accès aux terres et aux ressources. Cependant, les ERTG sont des ententes complexes qui redéfinissent la relation de la Première Nation avec la Couronne, et la négociation des ERTG est coûteuse, en argent et en temps^{18,19}.

Les transferts ordonnés par la cour sont le seul moyen par lequel les Premières Nations ont pu obtenir un accès complet aux fonds de capital. Deux Premières Nations de l'Alberta, soit celles de Samson et d'Ermineskin, se sont vues accorder le transfert de tous leurs fonds de capital actuels et futurs selon certaines conditions établies dans une ordonnance de la cour. La décision de transférer les fonds de capital du gouvernement du Canada à ces Premières Nations a été prise à demande de ces dernières. Chacune d'elles tentait d'obtenir une ordonnance distincte de la Cour fédérale précisant les critères qu'elles devaient remplir avant que le ministre autorise le transfert des fonds. La Première Nation de Samson s'est vue transférer 350 millions de dollars du Trésor en 2006 et celle d'Ermineskin a reçu 240 millions de dollars en 2011. À l'heure actuelle, les fonds générés par l'exploitation des terres de réserve de Samson et d'Ermineskin sont perçus par le Ministère et sont ensuite transférés dans une fiducie établie par les bandes. Même si ce litige s'est soldé par un résultat positif pour ces deux Premières Nations, les règlements juridiques sont coûteux en argent et en temps, et ne représentent pas une solution de rechange souhaitable au Programme des fonds des Indiens.

En bref, les solutions de rechange actuelles pour accéder aux fonds des bandes sont difficiles à mettre en œuvre, trop coûteuses ou se traduisent par de longs processus. Tant qu'il n'y aura pas d'autres options viables pour les Premières Nations en vue d'accéder aux fonds des bandes retenus en fiducie par le gouvernement du Canada, le Programme des fonds des Indiens continuera d'être pertinent.

Constatation n° 2 : Le Programme des fonds des Indiens ne s'est pas bien adapté aux nouvelles priorités fédérales et ministérielles, puisqu'il repose sur des lois et des décisions judiciaires.

¹⁸ AADNC, *Revendications globales*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030577>, juin 2012.

¹⁹ AADNC, *Accords financiers pour les gouvernements autochtones autonomes au Canada*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1328631622465>, juin 2012.

Il existe un certain nombre d'instruments législatifs qui décrivent le rôle du gouvernement fédéral et du ministre d'AADNC en ce qui touche les fonds des bandes. La *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada définit la division du pouvoir au Canada et établit la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves ou hors réserve. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle* précise que le ministre a une compétence exclusive sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. En conséquence, comme les droits de propriété sur les terres situées dans les réserves appartiennent à la Couronne, toutes les sommes tirées des activités en cours sur ces terres doivent lui être versées. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, tous ces fonds doivent être déposés dans le Trésor et être consignés dans des dossiers, y compris ceux qui sont considérés comme des fonds des bandes.

La *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* définit les procédures de gestion des fonds générés du pétrole et du gaz. Les fonds sont recueillis par Pétrole et gaz des Indiens du Canada au nom des Premières Nations et sont déposés soit dans les comptes de capital (redevances et primes) ou dans les comptes de revenu (loyers et frais d'accès) du Trésor. Il est possible d'y accéder de la même manière qu'aux autres fonds des bandes, c'est-à-dire conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

Les affaires judiciaires et les conseils juridiques ont également influencé la conception et la prestation du programme au fil du temps. Les résultats des décisions judiciaires ont été incorporés dans les politiques et les procédures pour réduire l'incidence des futurs litiges et les risques associés à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre à l'égard de l'administration des fonds des bandes. Le lien étroit qui existe entre le Programme des fonds des Indiens, la législation et les décisions judiciaires a eu pour effet de concentrer les efforts d'administration sur l'assurance de la conformité à la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, les besoins en évolution des Premières Nations sont difficilement intégrables à la conception du programme. Les liens à la *Loi sur les Indiens* limitent également les possibilités d'adapter le Programme des fonds des Indiens pour tenir compte des changements dans la vision et les priorités fédérales à l'égard des Premières Nations. Cette question est abordée plus en détail ci-dessous.

Lors de la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations de janvier 2012, le Premier ministre a souligné les priorités fédérales suivantes : 1) l'amélioration de la gouvernance; 2) l'accroissement de la participation des Autochtones à l'économie; 3) l'habilitation des personnes; et 4) des collectivités durables. Ces priorités complètent le Plan d'action conjoint conclu en juin 2011 entre le ministre d'AADNC et le chef de l'Assemblée des Premières Nations dans lequel des engagements communs ont été pris dans les quatre secteurs suivants : 1) l'éducation; 2) la responsabilisation, la transparence, les capacités et la saine gouvernance; 3) le développement économique; et 4) la négociation et la mise en œuvre. Le fonctionnement actuel du régime des fonds des bandes doit mieux appuyer les priorités fédérales en matière de gouvernance, de développement économique et de durabilité des collectivités.

Le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations ont manifesté leur soutien et leur intérêt à l'égard de l'amélioration de la gouvernance par le biais d'une transparence accrue. Le projet de loi C-27, intitulé *Loi visant à accroître l'obligation redditionnelle et la transparence des Premières Nations en matière financière* et déposé en novembre 2011, démontre

l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de cette question. La Loi rend obligatoires la préparation et la divulgation des états financiers consolidés vérifiés et des rémunérations versées au chef et au conseil.

Bien que le processus redditionnel annuel du Programme des fonds des Indiens soit harmonisé au *Manuel des rapports de clôture d'exercice* et au *Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens*, les constatations qui sont exposées en détail dans la section sur le rendement du Programme des fonds des Indiens révèlent certaines faiblesses dans la communication des résultats aux membres des bandes. Des rapports sont fournis à AADNC, mais ceux-ci sont axés sur les dépenses et non sur les incidences sur les membres de la collectivité, ce qui ne permet donc pas d'analyser l'impact des dépenses des fonds des bandes sur le bien-être des collectivités.

Il n'est pas obligatoire de communiquer des rapports sur les dépenses des fonds des bandes aux membres des bandes. Cette décision est laissée à la discrétion de la bande. Dans les bandes qui agissent de manière ouverte et transparente, les membres ont accès à l'information concernant les dépenses des fonds des bandes. Les entrevues ont révélé que certaines bandes sont très ouvertes et qu'elles consultent leurs membres avant les réunions sur le budget et après la dépense des fonds. Les membres de bandes moins ouvertes ne peuvent pas accéder facilement à cette information. S'ils souhaitent consulter les états financiers vérifiés, ils doivent communiquer avec la bande, et s'ils n'y parviennent pas à les obtenir, ils peuvent en faire la demande auprès d'AADNC. Le manque d'uniformité et les difficultés associés à l'accès à l'information sur les dépenses des fonds des bandes vont à l'encontre des demandes de transparence et de responsabilisation accrues.

Le développement économique est une priorité claire à la fois pour le gouvernement fédéral et les Premières Nations. Le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones de 2009 et le Budget de 2012 mettaient l'accent sur la nécessité d'« améliorer les perspectives d'une pleine participation des peuples autochtones à l'économie ». De nombreux obstacles au développement économique sont déterminés dans le guide de discussion *Vers un Nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, notamment l'incapacité d'accéder au capital, les obstacles législatifs et réglementaires, et l'accès limité aux terres et aux ressources. Le Programme des fonds des Indiens a un impact sur toutes ces questions. Les fonds de revenu et de capital représentent une source de fonds qui pourraient être utilisés aux fins du développement économique. Compte tenu de l'importance du développement économique pour l'avenir des Premières Nations, le Programme des fonds des Indiens pourrait donner accès plus rapidement à des fonds en vue de saisir les occasions de débouchés en temps opportun.

Malgré la possibilité d'accéder rapidement aux fonds des bandes pour les dépenses des fonds de revenu, qui comptent pour environ 30 pour cent des dépenses totales, les 70 pour cent restants associés aux dépenses des fonds de capital sont régis par l'article 64 de la *Loi sur les Indiens*, qui comprend des mesures de contrôle plus strictes. Les bandes qui se sont vues attribuer le pouvoir conféré par l'article 69 et qui contrôlent la gestion et la dépense des fonds de revenu peuvent accéder aux fonds de manière relativement rapide étant donné qu'AADNC offre un processus d'approbation par l'entremise des bureaux régionaux, qui ont le pouvoir d'approuver les dépenses des fonds de revenu. Le traitement des dépenses de fonds de revenu pour les bandes qui n'exercent aucun pouvoir aux termes de l'article 69 respecte généralement les délais prévus, ce

qui permet de rendre les fonds de revenu rapidement et facilement utilisables en vue du développement économique.

Cependant, la *Loi sur les Indiens* impose davantage de restrictions sur les dépenses effectuées à partir des fonds de capital. Celles qui sont autorisées en vertu des alinéas 64(1)a) à j) ne se rapportent pas expressément au développement économique. Elles sont principalement de nature administrative et visent à appuyer la gouvernance et les activités quotidiennes de la bande. Pour utiliser leurs fonds aux fins du développement économique, les bandes doivent se reporter à l'alinéa 64(1)k), qui exige l'approbation ministérielle et comprend un très long processus d'évaluation et d'approbation. Tout retard ou obstacle dans l'accès aux fonds de capital peut se traduire par la perte d'occasions de développement économique et, à ce titre, le processus actuel n'est pas harmonisé aux priorités du gouvernement fédéral et des Premières Nations.

La conception actuelle du Programme des fonds des Indiens semble aller à l'encontre de l'objectif ministériel de favoriser une plus grande autonomie des Premières Nations. Le concept d'autonomie est présenté de la manière suivante dans la vision du Ministère :

« À AADNC, nous tendons vers un idéal où les collectivités inuites, métisses, nordiques et des Premières Nations sont saines, sécuritaires, autosuffisantes et prospères. Nous rêvons d'un Canada où les gens prennent leurs propres décisions, gèrent leurs propres affaires et contribuent largement au bien-être du pays dans son ensemble. »

Le cadre actuel de gestion des fonds compris dans l'Architecture des activités de programmes du Ministère fournit à AADNC un cadre de contrôle des dépenses qui semble contredire cette vision.

Le manque d'harmonisation aux besoins des Premières Nations et le manque d'adaptation aux priorités changeantes suggèrent que le Programme des fonds des Indiens ne devrait peut-être plus être assujéti à la *Loi sur les Indiens*. C'est pourquoi il faudrait examiner des solutions de rechange qui combleront les lacunes du programme existant.

Recommandation n° 1

- **Étudier la possibilité d'élaborer une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens qui permettrait aux Premières Nations d'accéder aux fonds du Trésor sans être assujéti aux contraintes de la *Loi sur les Indiens* et présenter la solution de rechange proposée au Comité des politiques stratégiques.**

Recommandation n° 2

- **Les modifications au Programme des fonds des Indiens et les solutions de rechange connexes doivent viser à accroître la transparence des dépenses des fonds des bandes faites au profit des membres, à améliorer l'accès au capital aux fins du développement économique et à promouvoir une plus grande autonomie.**

3.3 Constatations – Rendement

L'évaluation a permis de cerner deux résultats. Le premier était que les dépenses des fonds des bandes sont effectuées conformément à la *Loi sur les Indiens*, et le second, que les dépenses approuvées profitent aux membres actuels et futurs (en favorisant l'exercice d'une diligence raisonnable dans la prise de décisions relatives aux dépenses et en protégeant le capital pour les générations futures).

Selon les constatations, le premier résultat, bien qu'axé sur l'exercice des responsabilités ministérielles prévues dans la *Loi sur les Indiens*, a été atteint. Pour ce qui est du second, certains des processus et exigences concernant l'accès aux fonds des bandes semblent encourager la prise de décisions fondées sur des éléments de preuve et, par conséquent, contribuent à une saine gouvernance, mais l'incidence des dépenses sur les membres est impossible à déterminer au moyen des rapports existants. De plus, le niveau de protection du capital n'est peut-être pas suffisant pour procurer assez d'avantages aux générations futures.

Les constatations suggèrent que l'efficacité et l'économie pourraient être améliorées par la formation et des communications accrues. Toutefois, la mise en œuvre d'une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens est susceptible d'avoir le plus d'impact. La section 3.3.3 présente deux solutions de rechange possibles ainsi que des suggestions concernant les caractéristiques essentielles d'une fiducie d'intérêt privé, qui pourrait remplacer les fonds des bandes dans les deux cas.

3.3.1 Efficacité

Constatation n° 3 : Les dépenses effectuées à partir des fonds des comptes de capital et de revenu des bandes sont approuvées conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, et les exigences relatives à l'information aident les Premières Nations à prendre des décisions.

Le résultat immédiat portant sur l'approbation des dépenses de fonds des bandes conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* a été atteint. Les employés d'AADNC interviewés ont répondu à l'unanimité que le principal objectif du Programme des fonds des Indiens était d'exécuter les responsabilités ministérielles liées aux fonds des bandes qui sont définies dans la *Loi sur les Indiens*. Le *Guide d'administration des fonds des bandes*, qui expose les processus et les procédures à respecter, est régulièrement mis à jour, et la moitié du personnel de FISAT interviewé a déclaré suivre le Guide de près.

La vérification des comptes en fiducie de 2010 a révélé que « des moyens de contrôle sont en place pour garantir l'exactitude et le traitement en temps voulu des mouvements (réception, décaissements) de fonds en fiducie conformément à toutes les lois ainsi qu'à toutes les lignes directrices du Ministère »²⁰. La Direction générale des affaires individuelles a abordé toutes les

²⁰ AADNC. (2010). Rapport de vérification interne, *Vérification des comptes en fiducie*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1321564482345>, 10 août 2012.

recommandations issues de cette vérification dans la réponse de la direction et le plan d'action. La vérification a donné lieu à des modifications au SGFF pour obliger les agents du Programme des fonds des Indiens à saisir l'information avant de pouvoir passer à l'écran suivant. Cela devrait permettre de garantir un suivi approprié des données sur les dépenses qui sont nécessaires à la prise des décisions.

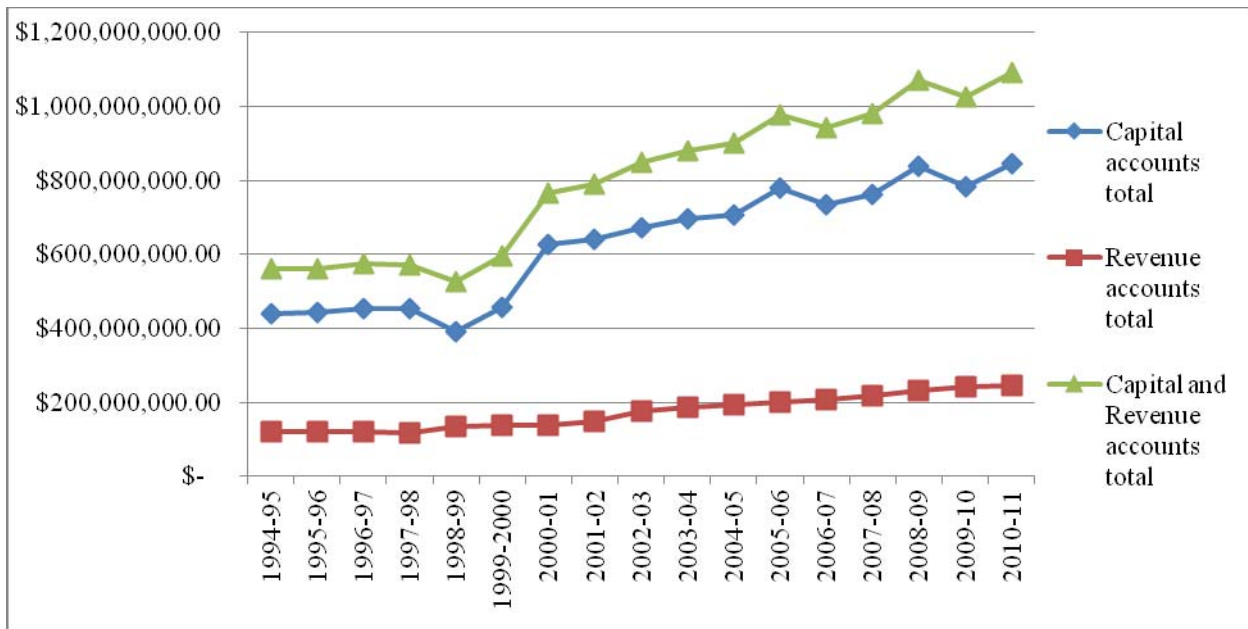
Les entrevues et la revue de documents confirment que l'évaluation ministérielle des RCB favorise l'exercice d'une diligence raisonnable dans la prise des décisions et contribue à une saine gouvernance. Les membres du personnel de FISAT évaluent les considérations financières, socioéconomiques, environnementales et juridiques pour chaque RCB, ils examinent le solde des comptes pour faciliter la préservation du solde des capitaux pour les générations à venir, ils veillent à ce que les dépenses proposées soient conformes aux dépenses jugées profitables en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et ils exigent que le Ministère rende compte des dépenses.

Les exigences en matière d'information sont raisonnables et permettent de fournir aux bandes des renseignements utiles aux décisions concernant les dépenses. Cependant, la mesure dans laquelle elles contribuent de manière permanente à une saine gouvernance ou à la compréhension de l'importance de maintenir un équilibre est inconnue. Finalement, en dépit du fait que ce résultat immédiat a été atteint, il convient de noter que celui-ci est davantage axé sur les besoins du Ministère (c.-à-d. le respect de la *Loi sur les Indiens*) que sur ceux des bandes et de leurs membres. Une stratégie de mesure du rendement faciliterait la détermination et la définition de résultats orientés vers l'externe et, par le fait même, axés sur les besoins des Premières Nations.

Constatation n° 4 : Le solde des comptes de capital et de revenu s'est accru au fil du temps.

Le Programme des fonds des Indiens a permis de préserver certains fonds de capital pour les générations futures. Cette constatation est illustrée à la figure 3.3 ci-dessous, qui montre la croissance du solde des comptes de capital et de revenu entre 1994-1995 et 2010-2011.

Figure 3.3 Soldes totaux des comptes de capital et des comptes de revenu des bandes, ainsi que des deux types de comptes confondus entre 1994-1995 et 2010-2011²¹.



Traduction :

Total des comptes de capital

Total des comptes de revenu

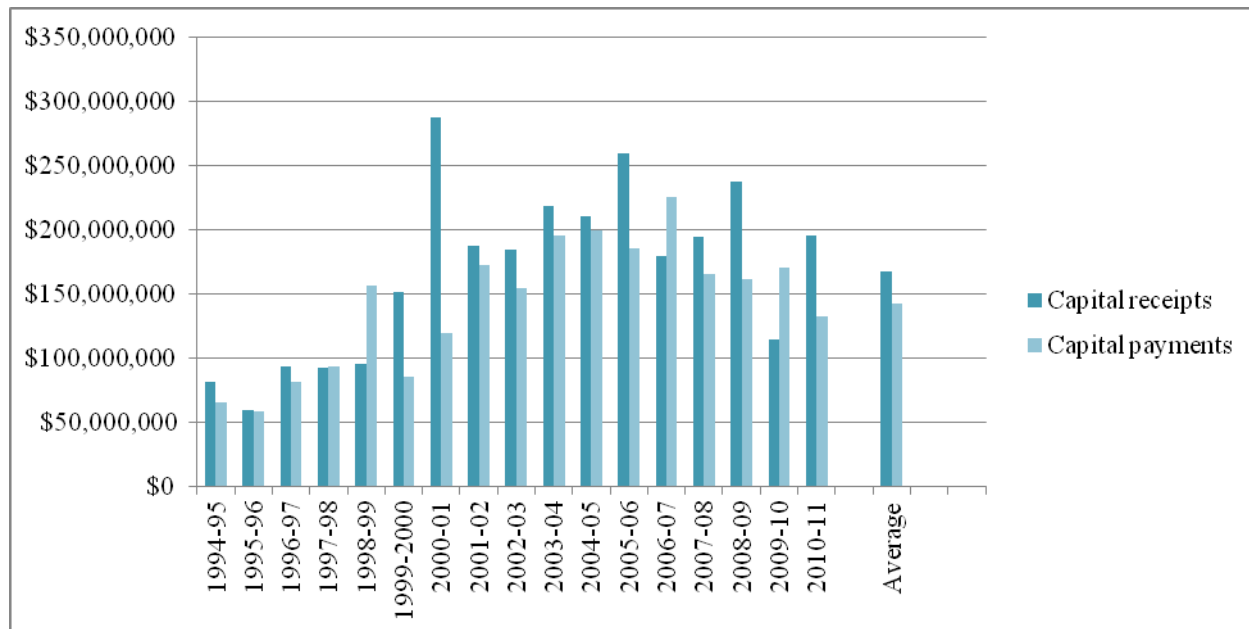
Total des comptes de capital et des comptes de revenu

Malgré l'augmentation du solde des comptes de capital, la figure 3.4 ci-dessous montre que la plupart des fonds de capital sont dépensés. Entre 1994-1995 et 2010-2011, les paiements en capital s'élevaient en moyenne à 85 pour cent des rentrées de capital²². Entre 2006-2007 et 2010-2011, les paiements comptaient en moyenne pour 93 pour cent des revenus de capital.

²¹Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada*, 1994-2011. Cette analyse ne comprend pas les 350 millions de dollars transférés sur ordonnance de la cour à la Nation Cri de Samson en 2005-2006.

²² Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada*, 1994-2011. Ce calcul ne comprend pas les 350 millions de dollars transférés sur ordonnance de la cour à la Nation Cri de Samson en 2005-2006.

Figure 3.4 Montants totaux des rentrées et des paiements dans les comptes de capital des bandes entre 1994-1995 et 2010-2011, ainsi que le montant moyen pour cette période²³.



Traduction :

Rentrées dans les comptes de capital
 Paiements dans les comptes de capital
 Moyenne

En d’autres termes, entre 2006-2007 et 2010-2011, sept pour cent du montant total des paiements de capital a été préservé en moyenne. Pour le reste, il s’agissait de dépenses en capital axées sur des travaux permanents ou des projets d’immobilisations comme des routes, des ponts et des maisons, ou des entreprises et projets commerciaux, ainsi que de dépenses destinées à des travaux non permanents dans 40 pour cent des cas environ.

Recommandation n° 3

- **AADNC doit réviser le *Guide d’administration des fonds des bandes* afin de tenir compte de la politique actuelle et des pratiques modernes.**

Les entrevues et la revue de documents ont permis de fournir des preuves empiriques indiquant que les dépenses des fonds des bandes profitent aux bandes et à leurs membres. Le Programme des fonds des Indiens contribue à la santé financière d’une Première Nation et complète le financement des principales priorités communautaires en matière d’infrastructure, d’éducation, de logement et de programmes sociaux. Certaines bandes ayant un solde peu élevé dans leurs

²³ Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada*, 1994-2011. Cette analyse ne comprend pas les 350 millions de dollars transférés sur ordonnance de la cour à la Nation Cri de Samson en 2005-2006.

comptes dépensent des fonds pour aider leurs membres à maintenir un niveau de vie minimal comme pour des funérailles, la veille de corps et les dépenses de chauffage et d'hydroélectricité des aînés. Les Premières Nations interviewées ont fait remarquer que le Programme des fonds des Indiens permet de financer des projets et des services prioritaires lorsqu'il n'existe aucune autre source de financement.

Les membres du personnel de FISAT interviewés ont signalé qu'il est souvent difficile d'évaluer les incidences de certains projets sur les membres actuels et futurs. Trois des six agents interviewés du Programme des fonds des Indiens ont relevé deux secteurs dans lesquels la détermination des avantages procurés est une tâche particulièrement compliquée, soit les dépenses d'administration et la distribution per capita (DPC). Ils ont mentionné qu'il est difficile d'établir un lien entre les dépenses salariales d'un agent d'une bande ou les paiements individuels et les membres de la collectivité pour mesurer les avantages dans la collectivité.

Certains répondants ont fait valoir que les DPC devraient être interdites en tout temps, car elles ne profitent ni à la collectivité ni aux générations futures. Selon deux experts externes, les DPC n'ont aucune incidence positive durable sur les collectivités et ne devraient pas être autorisées dans les accords sur les fonds en fiducie ou, si elles le sont, elles ne devraient servir que dans des circonstances très limitées.

Les employés de FISAT reconnaissent que les fonds appartiennent à la bande et que la façon dont ils sont dépensés doit être laissée à la discrétion du chef et du conseil de la bande dûment élus. Par conséquent, la justification des dépenses est rarement remise en question. En Saskatchewan, les quelques demandes de dépenses qui ont été rejetées concernaient des cas où l'avantage pour les membres de la collectivité n'était clairement pas démontré (c.-à-d. que les fonds demandés pour le salaire du chef et du conseil n'étaient pas précisés, les documents nécessaires n'étaient pas fournis ou la bande avait retiré sa demande).

Le fonctionnement du Programme des fonds des Indiens repose sur le principe de la responsabilité partagée avec les Premières Nations. Le rôle du Ministère consiste à s'assurer que la demande de dépenses vise une fin autorisée (aux termes de la *Loi sur les Indiens*), et, après la libération des fonds, la Première Nation doit rendre compte de ces dépenses à ses membres.

Les membres du personnel régional de FISAT indiquent qu'ils examinent les états financiers vérifiés des Premières Nations pour vérifier les dépenses, mais signalent qu'il est difficile de faire la distinction entre les dépenses en raison du niveau de détail requis dans les états. Les états financiers annuels vérifiés montrent seulement que les fonds ont été dépensés, mais ne comptabilisent pas les rentrées et les dépenses liées aux projets particuliers. Même si les agents ont reçu une formation sur la façon d'examiner les états financiers, cette tâche complexe leur demande beaucoup d'efforts.

Recommandation n° 4

- **Faciliter la discussion avec les Premières Nations sur la façon de rendre compte aux membres, d'une façon claire et pratique, de l'utilisation qui est faite des fonds des bandes.**

3.3.2 *Efficiencia et économie*

Une vérification des comptes en fiducie, qui avait pour objet d'examiner si les contrôles ministériels liés à la gestion des comptes en fiducie étaient appropriés et efficaces, a été terminée en mai 2010. La vérification recommandait certaines améliorations aux contrôles liés au traitement des rentrées de fonds et des déboursements. FISAT a répondu aux recommandations de la vérification par le biais du plan d'action de la direction. La présente section du rapport sera donc axée sur d'autres constatations découlant de l'évaluation.

Constatation n° 5 : Certains facteurs internes et externes contribuent aux retards dans l'approbation des dépenses.
--

Les deux Premières Nations interviewées ont signalé des retards dans l'accès à leurs fonds. Elles ont indiqué que les délais actuellement liés à l'accès aux fonds étaient acceptables en général, mais que, dans certains cas, les retards peuvent avoir une incidence considérable sur la collectivité. Par exemple, il a fallu attendre jusqu'en septembre pour que les fonds destinés à un projet de construction d'habitations soient finalement approuvés, soit après la fin de la saison de la construction. Elles ont également mentionné que les délais de traitement normaux sont aussi restrictifs dans la mesure où il est impossible d'utiliser les fonds lors de situations de crise, par exemple, pour intervenir dans le cas d'une inondation après de fortes précipitations ou réagir rapidement lorsqu'un débouché économique se présente.

La revue de documents a révélé que, lorsque la Première Nation ne fournit pas immédiatement les renseignements nécessaires à la réalisation de l'évaluation ministérielle, il peut y avoir des retards considérables. Par exemple, les renseignements recueillis sur des RCB présentées en 2010-2011 pour le Traité 6 de l'est de l'Alberta montraient que 11 RCB, qui accusaient des retards importants allant de 36 à 325 jours, ont été invalidées en raison des données incomplètes ou inexacts fournies par la Première Nation.

Les motifs relevés pour les retards par le personnel du programme lors des entrevues comprenaient notamment l'incapacité des bandes de fournir des documents à l'appui. Les lacunes liées aux capacités des Premières Nations en gestion financière ont été confirmées par les experts externes.

Les dépenses visées par l'alinéa 64(1)k) sont généralement associées à des processus d'approbation très longs au Ministère, car elles nécessitent l'approbation ministérielle. Entre 2006-2007 et 2010-2011, le temps d'achèvement moyen d'une RCB pour des dépenses faisant partie de l'alinéa 64(1)k), de la réception de la RCB dans la région jusqu'à l'approbation ministérielle, allait de 114 jours ouvrables en 2010-2011 à 183 jours ouvrables en 2006-2007, soit une moyenne de 119 jours ouvrables. Il convient de noter que le temps d'achèvement moyen en 2006-2007, qui est le plus long, est possiblement attribuable au plus grand volume de RCB présentées pendant cette année (40) et, inversement, le temps d'achèvement moyen en 2010-2011, qui est le plus court, peut s'expliquer par le nombre moins élevé de RCB soumises (7).

Pour améliorer les délais de traitement des demandes de dépenses régies par l'alinéa 64(1)k), Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités pourrait étudier la faisabilité et l'utilité d'établir des seuils acceptables pour la délégation de l'approbation ministérielle des dépenses énoncées à l'alinéa 64(1)k) qui seront fondés sur une évaluation du niveau de risque.

3.3.3 *Autres modèles de prestation*

Constatation n° 6 : Deux options ont été déterminées comme solutions de rechange possibles au Programme des fonds des Indiens, mais il existe des difficultés inhérentes à la mise en œuvre de chacune d'elles.

En ce qui concerne les dépenses par bande, entre 2006-2007 et 2010-2011, 40 pour cent des dépenses totales sont attribuables à quatre bandes. Les 20 bandes ayant enregistré les dépenses les plus élevées sont responsables de 77 pour cent des dépenses totales et de 29 pour cent du nombre total de transactions de paiement²⁴. La transition de ces bandes vers une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens pourrait entraîner des réductions considérables du nombre de transactions et, par le fait même, diminuer les coûts d'administration du Ministère. Qui plus est, à mesure que les bandes opéreraient la transition vers ces solutions de rechange, le solde des fonds détenus dans le Trésor diminuerait, de même que les paiements des intérêts sur le solde. Les deux solutions de rechange déterminées dans le cadre des entrevues avec les informateurs clés sont décrites ci-dessous :

1. *Modification de la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*

La LGPGFPN appuie l'autonomie, car elle permet aux Premières Nations d'exercer un contrôle direct sur l'activité d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière, et sur la perception et la gestion des revenus générés par cette activité, qui est actuellement menée par Pétrole et gaz des Indiens du Canada. De plus, en vertu de la Loi, les Premières Nations peuvent obtenir l'autorisation légale de gérer l'investissement et la dépense des fonds de capital et de revenu en fiducie détenus dans le Trésor. Malheureusement, comme il a été décrit précédemment, aucune bande n'a encore réussi à achever le processus d'intégration au régime de la LGPGFPN.

La modification de la LGPGFPN permettrait de cerner et d'aborder les obstacles actuels à la mise en œuvre du volet de gestion des fonds de la LGPGFPN, comme les exigences de garantie et de vote à la majorité double. Les Premières Nations bénéficieraient donc d'une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens qui fournirait l'autonomie et la souplesse nécessaires pour contrôler les fonds des bandes qu'elles demandent.

2. *Utilisation améliorée de l'alinéa 64(1)k)*

Comme nous l'avons expliqué plus tôt, les dépenses en capital sont régies par le paragraphe 64(1) de la *Loi sur les Indiens*. L'alinéa 64(1)k) comprend les dépenses qui ne sont pas

²⁴ *Ibid.*

mentionnées explicitement dans les autres articles et qui nécessitent l'approbation du ministre. L'adoption de la proposition visant à améliorer l'utilisation de l'alinéa 64(1)k autoriserait le ministre à utiliser le pouvoir qui lui est conféré en vertu de cet alinéa pour donner aux Premières Nations le contrôle de leurs fonds de capital de la même manière qu'elles peuvent l'obtenir aux termes de l'article 69 en ce qui touche leurs fonds de revenu.

Par le biais d'une utilisation améliorée de l'alinéa 64(1)k, la Couronne continuerait de percevoir les fonds, qui seraient ensuite transférés tous les mois dans une fiducie d'intérêt privé établie par la bande. Tout comme l'exige l'attribution du pouvoir conféré en vertu de l'article 69, une politique serait créée pour établir des mesures de protection comme des seuils de vote et un vote communautaire pour libérer le Canada de toute responsabilité future.

L'amélioration de l'alinéa 64(1)k permettrait de simplifier les processus liés à la rentrée des fonds au Ministère et à leur transfert immédiat, ce qui contribuerait à des économies des coûts d'administration. Toutefois, le gouvernement du Canada ne pourrait se soustraire au paiement de tous les intérêts, car, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il doit tout de même payer les intérêts sur les fonds même s'il ne les détient qu'une seule journée.

La modification de la LGPGFPN et l'utilisation améliorée de l'alinéa 64(1)k nécessiteraient la création d'une fiducie d'intérêt privé dans laquelle les fonds des bandes seraient transférés. Une fiducie est une entité légale distincte, créée par écrit dans un acte de fiducie. Il s'agit d'un accord juridique par lequel la Première Nation, appelée « le disposant », confie à une personne ou à une entité, appelée « le curateur », la garde et la gestion de la propriété au profit de la Première Nation et de ses membres, appelés les « bénéficiaires ». La relation fiduciaire lie ces trois parties.

L'étude des solutions de rechange au Programme des fonds des Indiens a révélé que les fonds d'intérêt privé viables des Premières Nations avaient en commun les caractéristiques suivantes²⁵ : les membres de la collectivité participaient à la planification, donc l'utilisation et la structure de la fiducie tenaient compte des priorités communautaires; et les dépenses autorisées étaient fondées sur les besoins, les priorités et les objectifs financiers communautaires déterminés lors du processus de planification. Par conséquent, les gouvernements des Premières Nations ont évité d'utiliser les richesses nouvellement produites pour s'acquitter de leurs obligations opérationnelles à court terme (qui, pour le reste de la société, sont payées par les impôts perçus et d'autres revenus), car cette pratique peut mener à une approche déséquilibrée à court terme susceptible de « court-circuiter » les investissements, ainsi que la création de richesses et leur maintien. La responsabilisation, la reddition de comptes et la capacité de gérer la fiducie faisaient également partie des caractéristiques des fiducies fructueuses.

²⁵ Association des agents financiers autochtones du Canada. (2011). *Effective Creation and Management of Trust Structures*. Présentation à l'atelier sur les fiducies de l'AAFA de la Nation. Vancouver, Colombie-Britannique.

4. Biens des personnes vivantes²⁶

4.1. Profil du programme

À un moment ou l'autre de leur vie, certaines personnes deviennent incapables de prendre soin d'elles-mêmes et de prendre les décisions nécessaires à la vie courante. Cet état d'incapacité attribuable à une maladie mentale, à la toxicomanie ou à d'autres problèmes médicaux rend ces personnes dépendantes des autres pour obtenir les nécessités de la vie. En conséquence, elles sont extrêmement vulnérables à l'abus et à l'exploitation. Le Programme d'administration du patrimoine des vivants a pour but de protéger les Indiens « mentalement incapables » en désignant des personnes ou des organisations de confiance pour gérer leurs affaires financières pendant une période indéterminée ou jusqu'à ce qu'ils ne soient plus en situation de dépendance.

La présente section fournit une brève description du Programme d'administration du patrimoine des vivants, y compris un aperçu des origines et du fonctionnement actuel du programme, des objectifs, de la gestion, des intervenants et des bénéficiaires. Veuillez noter que le Programme d'administration du patrimoine des vivants sera à la fois désigné sous le nom de « programme », d'« activités de programme » ou de « curatelle ».

4.1.1 Contexte et description

La gestion des biens des personnes vivantes est ancrée dans l'évolution historique des relations entre les Autochtones et les Européens. Dans le but de civiliser et d'assimiler les Autochtones, la puissance coloniale a créé des réserves.

L'*Acte des Sauvages, 1876* regroupait l'ensemble des lois et règlements concernant les Indiens, mais elle ne contenait aucune clause spécifique relative aux Indiens mineurs et aux adultes à charge. L'*Acte relatif aux Sauvages, 1880* donnait au surintendant général des affaires des Sauvages le pouvoir de nommer un tuteur pour les mineurs et un administrateur²⁷. En 1886, l'ajout d'une nouvelle clause autorisait le surintendant général à nommer et à renvoyer un tuteur d'Indiens mineurs²⁸. Une autre modification adoptée en 1924 conférait au surintendant général le pouvoir de nommer des administrateurs pour les biens des Indiens décédés et des Indiens « déments ».

²⁶ Il convient de noter que l'évaluation couvre la période de 2006 à 2011. Au moment de la rédaction de la présente évaluation (2012), le projet de loi d'initiative parlementaire C-428 a été déposé par Rob Clarke. Ce projet de loi propose d'abroger certains articles de la *Loi sur les Indiens*, notamment certains pouvoirs du ministre concernant l'administration des successions et des testaments. Le projet de loi est actuellement à l'étude par le Parlement. À ce titre, le Ministère demeure responsable de l'administration des successions des particuliers des Premières Nations qui résident ordinairement dans une réserve, et les constatations de l'évaluation doivent être lues dans ce contexte.

²⁷ Leslie, John F. de Public History Inc. AADNC. *Historique de la Loi sur les Indiens de l'époque coloniale à 1951 – Volume 1*. Préparé pour le Centre de recherche historique et de recherche sur les revendications. 3^e édition 2007, p. 69.

²⁸ *Indians Acts, 1858–1975*, p. 113.

En 1951, le gouvernement du Canada a entrepris une importante refonte de la *Loi sur les Indiens*. Les éléments clés des anciennes lois sont demeurés inchangés, mais les sections ayant trait aux biens et au transfert de propriété ont été simplifiées pour réduire les incompatibilités avec la législation provinciale. De plus, l'article 51, qui traite des « Indiens mentalement incapables », et l'article 52, qui aborde la question de la tutelle des mineurs, ont été ajoutés à la *Loi sur les Indiens*²⁹.

En vertu de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens*³⁰, le ministre d'AADNC a le pouvoir exclusif de gérer la propriété des Indiens inscrits qui sont jugées « mentalement incapables ». La Loi définit un « Indien mentalement incapable » comme un Indien qui, conformément aux lois de la province où il réside, a été déclaré « mentalement déficient ou incapable, pour l'application de toute loi de cette province régissant l'administration des biens de personnes mentalement déficientes ou incapables ». AADNC ne participe pas au processus décisionnel visant à établir si un adulte est inapte ou non à gérer ses propres affaires financières. Chaque province et territoire dispose de sa propre méthode pour déterminer l'incapacité mentale.

Lorsqu'un Indien inscrit d'âge adulte vivant habituellement dans une réserve est jugé incapable, en vertu de la loi provinciale, de gérer ses propres affaires financières en raison d'une incapacité mentale, AADNC devient responsable de veiller à ce que la propriété et les affaires financières de cet adulte soient gérées au profit de ce dernier. Le ministre a le pouvoir de gérer tous les biens d'un adulte à charge, y compris les biens dans les réserves et hors réserve. Dans l'exercice des responsabilités attribuées au ministre, le Ministère doit dresser l'inventaire des biens, notamment de l'argent comptant, des obligations, des effets personnels et de tout intérêt sur des terres.

Le pouvoir du Ministère concernant les adultes à charge se limite à la gestion des finances et des biens seulement. Un administrateur nommé conformément à l'article de la *Loi sur les Indiens* ne peut prendre de décisions relatives aux soins de santé ou d'autres décisions non financières au nom de l'adulte à charge. Les lignes directrices ministérielles encouragent la désignation et la nomination d'un administrateur qui n'est pas un employé du Ministère (généralement un membre de la famille ou un ami) pour gérer une partie ou la totalité des biens et des affaires financières de l'adulte. Lorsqu'aucun tiers n'est trouvé, AADNC agit à titre d'administrateur de dernier recours. On estime qu'AADNC administre les affaires financières d'environ 700 personnes.

Le Manitoba, les Territoires du Nord-Ouest et l'Ontario ont conclu des ententes avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux sur la gestion des biens des personnes vivantes. Ces ententes provinciales et territoriales ont été établies à la suite d'une analyse des bureaux régionaux qui concluait qu'un curateur public était plus apte à gérer le patrimoine des vivants. Au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest, le curateur public est nommé comme administrateur suivant la notification de l'incapacité au bureau régional d'AADNC par la province ou le territoire et après la confirmation, par le gouvernement fédéral, de sa propre compétence. Les biens sont administrés conformément aux règlements provinciaux et territoriaux en vigueur. Les fonds ministériels consacrés à ces ententes proviennent directement de la région.

²⁹ *Indian Acts and Amendments, 1868-1975. An Indexed Collection*, p. 316.

³⁰ *Loi sur les Indiens (L.R.C. (1985), ch. I-5)*, accessible à l'adresse suivante : <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/>, 8 mai 2012.

L'entente entre le gouvernement du Canada et le curateur public du Manitoba (du 31 mars 2012 au 31 mars 2015) prévoit le versement d'une somme de 1 200 \$ par année au Manitoba par adulte à charge. Elle prévoit également des frais maximums de 800 \$ par dossier couvrant les frais de déplacement qui permettent d'assurer la protection des biens. Cependant, l'équipe de l'évaluation n'a pas été en mesure d'isoler les versements à la province des autres dépenses de programme afin de déterminer le montant total annuel versé au cours des cinq dernières années. Comme il a été mentionné précédemment, les coûts de fonctionnement sont affectés à un groupe d'activités et leur tri par programme est difficile.

L'entente conclue entre le gouvernement du Canada et le curateur public des Territoires du Nord-Ouest prévoit le versement de 1 500 \$ annuellement pour chaque dossier de gestion du patrimoine qui relève de la compétence d'AADNC et qui est administré par le territoire. L'entente prévoit également des frais maximums de 5 000 \$ par personne pour couvrir les frais d'évaluation. De plus, le gouvernement du Canada paie les frais de déplacement et les dépenses accessoires nécessaires à l'administration d'un bien qui ont été préalablement approuvés par le Ministère ou engagés à la demande du Ministère. Les coûts sont fondés sur les tarifs du Conseil du Trésor.

Il y a environ 20 ans, une entente informelle a été conclue entre le bureau régional de l'Ontario et le curateur et tuteur public de l'Ontario, qui administre la majorité des dossiers. Le bureau régional d'AADNC ne fait des suivis que lorsqu'il reçoit une plainte. En 2010-2011, le curateur public a avisé le bureau régional qu'il ne prendrait plus de nouveaux cas et qu'il souhaitait transférer tous les dossiers actifs au bureau régional d'AADNC.

Dans le cas où AADNC assume la responsabilité de l'administration des biens d'une personne vivante, le Ministère conserve le contrôle pendant une période indéterminée ou jusqu'à ce que la province l'avise d'un changement dans l'état de la personne. Le Ministère dépose les paiements dans les comptes personnels, autorise le paiement du loyer et d'autres factures, prend les dispositions nécessaires à l'achat d'articles personnels et traite les déclarations de revenus.

Le Ministère n'a pas le pouvoir d'enquêter au sujet des allégations de mauvais traitements ou d'exploitation financière d'un adulte vulnérable, ces allégations relevant de la compétence des provinces. Si des membres de la famille ou des amis soupçonnent un cas de mauvais traitements ou d'exploitation financière ou de négligence d'un adulte vulnérable, ils doivent communiquer avec le tuteur public de la province, qui, lui, possède de vastes pouvoirs légaux lui permettant d'enquêter sur les cas potentiels de mauvais traitements ou d'exploitation financière et de prendre des mesures pour protéger l'adulte vulnérable. Le Ministère peut retirer la responsabilité de l'administration lorsqu'un cas d'abus est signalé.

4.1.2 Objectifs et résultats prévus

Les résultats prévus examinés dans le cadre de la présente évaluation ont été déterminés par les évaluateurs à partir des documents disponibles sur le programme et les entrevues, et ont été approuvés par les gestionnaires du programme. Les résultats immédiats visés sont que les adultes à charge soient identifiés et que les biens soient protégés, que des administrateurs soient nommés et que les fonds soient disponibles au profit des adultes à charge. Le résultat intermédiaire est que les administrateurs nommés remplissent leurs obligations en gérant et en protégeant les biens de l'adulte à charge dans l'intérêt de ce dernier.

4.1.3. Gestion du programme

La Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités, qui relève du Secteur de la résolution et des affaires individuelles, assume la responsabilité générale du Programme d'administration du patrimoine des vivants. Les programmes sont gérés conjointement par les bureaux nationaux et régionaux. Le bureau national joue un rôle de soutien dans l'élaboration des politiques et des procédures qui viennent appuyer la mise en œuvre du programme dans les régions.

Parmi les activités menées à l'AC figurent des services de gestion et de conseils, notamment :

- la prestation de conseils aux régions concernant les cas qui nécessitent une analyse allant au-delà de la politique standard et les litiges ayant des incidences politiques nationales;
- le maintien des communications avec les régions pour discuter de la conception des programmes, des politiques, de la prestation, etc.;
- l'organisation d'ateliers nationaux à l'intention des employés d'AADNC;
- l'élaboration de politiques ainsi que la modification et la tenue à jour des manuels des politiques et procédures en fonction de l'évolution des politiques, de la législation et des décisions judiciaires;
- la formation des collègues des régions; et
- l'examen des dossiers régionaux pour assurer la conformité aux politiques et aux procédures établies.

En outre, le rôle de l'AC consiste à exercer et à remplir le rôle quasi judiciaire du ministre en ce qui touche les litiges, les allégations et les différends liés aux biens. Le Secteur de la résolution et des affaires individuelles fournit également des statistiques sur le programme (bien qu'insuffisantes pour réaliser une analyse globale) ainsi que des documents (p. ex., des manuels et des outils de développement) pour appuyer les travaux des régions et promouvoir la sensibilisation et les capacités des Premières Nations en matière de gestion des biens, y compris la planification, la préparation de testaments et l'administration des biens.

Les bureaux régionaux sont responsables d'administrer les programmes ainsi que des activités suivantes :

- confirmer la compétence ministérielle concernant les adultes à charge et les biens des défunts;
- communiquer avec les familles, les proches, les héritiers, les bénéficiaires et les administrateurs des biens;
- recenser, rassembler et protéger les biens des adultes à charge et des personnes décédées;
- déterminer et nommer un administrateur pour les biens des personnes vivantes et les biens des défunts; et
- agir à titre d'administrateur de dernier recours.

4.1.4 Principaux intervenants

Particuliers des Premières Nations

Le Programme d'administration du patrimoine des vivants s'adresse aux particuliers des Premières Nations jugés « mentalement incapables » par les autorités provinciales ou territoriales. Sa clientèle est composée d'un large éventail de personnes, notamment des personnes âgées qui ont perdu leurs facultés et des jeunes Autochtones sans-abris toxicomanes.

Tuteurs et curateurs publics provinciaux

Le Canada a conclu des ententes avec le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest, qui leur permettent d'administrer les biens et les affaires financières de personnes qui relèvent de la compétence du ministre d'AADNC, conformément aux articles 51 et 52 de la *Loi sur les Indiens*.

Collectivités, bandes et conseils tribaux des Premières Nations

Les collectivités, les bandes et les conseils tribaux des Premières Nations ont souvent des intérêts ou un rôle à jouer dans les affaires de leurs membres liées au patrimoine, particulièrement lorsqu'il y a des biens fonciers en cause. De plus, certains jouent un rôle influent pour soutenir leurs membres dans les affaires liées au patrimoine (p. ex., la sensibilisation, la planification, l'administration, etc.). Cette influence est plus évidente lorsque la Première Nation et AADNC ont conclu des arrangements en vue de la réalisation de certaines activités liées à la gestion des biens au niveau communautaire sous la direction et l'autorité du Ministère.

Secteur des terres et du développement économique (Direction générale des terres)

Les membres du personnel de la Direction générale des terres d'AADNC participent à la gestion des biens lorsque celle-ci comprend des intérêts dans les terres de réserve. Ils ont pour rôle d'effectuer la vente des terres de réserve au besoin et d'inscrire tous les transferts dans le registre des terres.

Services juridiques, ministère de la Justice

Les Services juridiques offrent des conseils et des avis juridiques au personnel d'AADNC chargé du patrimoine en ce qui touche l'interprétation des articles de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait aux biens des personnes vivantes. Les conseils et avis juridiques susceptibles d'avoir un impact sur la prestation à l'échelle nationale sont intégrés aux politiques, aux procédures et aux documents d'orientation à l'appui.

Bureau du registraire des Indiens (AADNC)

Le Bureau du registraire des Indiens d'AADNC tient à jour le Registre des Indiens, registre officiel où sont identifiés tous les Indiens inscrits au Canada, conformément à la définition de la *Loi sur les Indiens*. Le Registre des Indiens contient les noms de tous les Indiens inscrits.

4.2. Constatations – Pertinence³¹

Constatation n° 7 : Le Programme des biens des personnes vivantes continue d'être pertinent, car il contribue à l'exécution des obligations fédérales de protéger les personnes vulnérables qui relèvent de sa compétence.

Comme le mentionne la section 3.2.2, la compétence fédérale à l'égard des Premières Nations vivant dans les réserves et hors réserve est établie dans la *Loi constitutionnelle* et définie de manière plus approfondie dans la *Loi sur les Indiens*. Selon la *Loi sur les Indiens*, le ministre d'AADNC est responsable des biens des mineurs des Premières Nations et de ceux qui sont jugés « mentalement incapables » par la province ou le territoire où ils résident. L'article 51 décrit les obligations légales du ministre relatives aux Indiens incapables, et l'article 52 se rapporte à la tutelle et aux fonds des mineurs. Le Programme d'administration du patrimoine des vivants³² favorise l'exécution des obligations légales du gouvernement fédéral définies dans la *Loi sur les Indiens*. Il convient cependant de répéter que les provinces et les territoires ont des processus en place et une expertise considérable en matière de gestion des biens des personnes vivantes pour le reste des Canadiens.

L'État a une obligation morale envers les Autochtones vulnérables. La compréhension de la « responsabilité morale » est largement partagée par les intervenants au sein du programme. Toutes les entrevues effectuées dans le cadre de l'administration des curatelles auprès des agents et gestionnaires de programme mettent en lumière l'incidence du programme sur la protection des personnes les plus vulnérables, notamment dans les cas où la valeur des biens pourrait entraîner des abus. À la question « Quelle différence y aurait-il pour la population cible si le Programme d'administration du patrimoine des vivants n'existait pas? », la plupart des

³¹ Comme mentionnée auparavant dans le rapport, la présente évaluation ne couvre pas la gestion des biens des personnes d'âge mineur, adoptés ou manquants.

³² AADNC, *Programme d'administration du patrimoine des vivants*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032363/1100100032365>, 4 juin 2012.

interviewés, sinon tous, ont répondu que « de nombreuses personnes ne pourraient se faire entendre ».

Cette vulnérabilité des personnes est particulièrement prononcée chez les aînés. Ces derniers appartiennent à la catégorie d'âge la plus représentative des adultes sous protection juridique³³. Ils sont également les plus susceptibles d'avoir reçu un Paiement d'expérience commune à la suite du règlement relatif aux pensionnats indiens. D'après le site Web officiel de la Cour sur le recours collectif lié aux pensionnats indiens³⁴, le règlement prévoit un montant aussi élevé que 275 000 \$ par personne. Cependant, en l'absence d'une gestion efficace, les biens de ces personnes peuvent être laissés sans protection.

4.3. Constatations – Rendement

Comme le mentionne le profil du programme, les résultats déterminés dans le cadre de l'évaluation comprenaient l'identification des adultes à charge et la protection des biens, la nomination d'administrateurs, la disponibilité des fonds au profit des adultes à charge et l'exécution des obligations des administrateurs à l'égard des adultes à charge.

Les constatations liées à l'atteinte de ces résultats révèlent qu'un seul a été pleinement réalisé. En ce qui concerne l'identification des adultes à charge, moins de la moitié des régions ont une approche systématique en place, et la compétence d'AADNC peut seulement être confirmée pour un faible pourcentage de dossiers.

La mesure dans laquelle les biens sont protégés n'est pas connue. Des administrateurs sont désignés dans chaque cas, mais la politique sur les « administrateurs de dernier recours » n'est pas appliquée de manière uniforme dans toutes les régions en raison de craintes que la politique expose les personnes vulnérables et le ministre à un risque accru vu l'absence de suivi des tiers administrateurs. Cette absence de suivi empêche de confirmer si les adultes à charge sont protégés et si les administrateurs s'acquittent de leurs obligations. Il est seulement possible de confirmer que les fonds sont versés aux adultes à charge et que les obligations à l'égard des particuliers ont été remplies dans les cas où le Ministère fait office d'administrateur.

Un certain nombre de suggestions visant à accroître l'efficacité et l'économie ont été formulées dans les constatations, notamment l'amélioration des relations avec les curateurs provinciaux, la clarification des rôles et des responsabilités, la formation et le partage de l'information et l'apport d'améliorations au Système de rapports sur les successions. Les avantages et les inconvénients liés au transfert de la responsabilité des biens des personnes vivantes aux curateurs publics provinciaux et territoriaux sont également examinés, mais il faudra réaliser une analyse

³³ Loue, S. et M. Sajatovic (éditeurs). (2008). *Encyclopedia of Aging and Public Health*, Springer Science & Business Media, 853 pages. Podniek, E. (2008). « Elder Abuse: The Canadian Experience », *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 20(2): 126-150. Connell-Carrick, K. et M. Scannapieco. (2008). « Adult Protective Services: State of the Workforce and Workplace Development », *Gerontology and Geriatrics Education* 29(2): 189-205. Curateur public du Québec. (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, 78 pages, accessible à l'adresse suivante : <http://www.curateur.gouv.qc.ca/cura/publications/rapport-annuel-2010-2011.pdf>.

³⁴ Règlement relatif aux pensionnats, Avis autorisé par le Tribunal. Accessible à l'adresse suivante : http://www.residentialschoolsettlement.ca/French/index_french.html, juin 2012

plus approfondie pour déterminer si un transfert de responsabilité sera plus efficace et plus efficace que les améliorations suggérées pour le programme.

4.3.1 Efficacité

Constatation n° 8 : Les processus en place aux fins de l'identification des adultes à charge ne sont pas uniformes d'une région à l'autre, et il est seulement possible de confirmer la compétence d'AADNC dans un petit nombre de cas.

Un des éléments clés de l'identification des adultes à charge qui relèvent de la compétence d'AADNC est la notification, par la province, de l'incapacité mentale. Par conséquent, le maintien de bonnes relations avec les provinces est fondamental. Une analyse du processus de notification entre les bureaux régionaux et les gouvernements provinciaux et territoriaux a révélé que seulement quatre des neuf bureaux régionaux utilisent une approche systématique pour confirmer leur compétence, soit ceux du Manitoba, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest. Les autres régions n'ont aucune approche systématique en place, parfois en raison de facteurs qui sont hors du contrôle du Ministère.

Par exemple, le curateur public du Québec n'informe pas toujours le bureau régional d'AADNC des personnes qui sont jugées mentalement incapables et adopte donc souvent une attitude réactive. Le bureau régional de l'Alberta n'a pas été en mesure de confirmer la compétence d'AADNC depuis 2009, année à laquelle le gouvernement de l'Alberta a promulgué la *Adult Guardianship and Curatelle Act*, qui interdit le partage de l'information sur les personnes à la charge de la province. En conséquence, il est seulement possible de confirmer la compétence d'AADNC dans environ quatre pour cent des dossiers actifs du Programme d'administration du patrimoine des vivants en Alberta.

Recommandation n° 5

- **Élaborer des politiques et des procédures pour le Programme d'administration du patrimoine des vivants afin d'identifier les adultes à charge et de confirmer la compétence d'AADNC.**

Constatation n° 9 : Des administrateurs sont nommés, mais la personne désignée varie selon la région, et la politique d'AADNC sur les « administrateurs de dernier recours » n'est pas appliquée de manière uniforme dans l'ensemble des régions.

La nomination d'un administrateur diffère grandement entre les régions. Les études de cas ont révélé que seuls les bureaux régionaux de l'Atlantique et du Québec se sont constamment efforcés de désigner un membre de la famille ou un ami qui entretient une relation de proximité et de confiance avec l'adulte. Au Manitoba, en Ontario et dans les Territoires du Nord-Ouest, la province ou le territoire agit à titre d'administrateur. Au Québec, les personnes qui occupent des fonctions d'autorité telles que le directeur des services de santé ou l'infirmière-chef de

l'établissement où l'adulte à charge est hébergé sont souvent désignées comme administrateurs³⁵. L'Alberta et la Colombie-Britannique ne nomment pas d'administrateurs de l'extérieur du Ministère et décident d'administrer directement les curatelles des adultes à charge.

Tableau 4.1 Administrateurs principaux sélectionnés pour les curatelles par région

Province	Administrateur principal des curatelles			
	Ministère	Province	Famille ou ami de l'adulte incapable	Titulaire d'une fonction dans une institution sociale ou un établissement de soins de santé
Alberta	X			
Atlantique ³⁶			X	
Colombie-Britannique	X			
Manitoba		X		
Ontario		X		
Québec	X			X
Saskatchewan	X		X	
Territoires du N-O		X		
Yukon	Inconnu			

L'étude de cas menée dans la région de l'Alberta a montré que l'Alberta est incapable de confirmer la compétence à l'égard des adultes à charge depuis l'adoption de la *Adult Guardianship and Curatelle Act* en 2009. En vertu de cette loi, il est interdit de partager le certificat médical d'incapacité (physique ou mentale) émis par le Bureau du curateur public de l'Alberta. Pour cette raison, aucun dossier n'a été ouvert depuis 2009, et, selon toute probabilité, le bureau régional de l'Alberta ne s'acquitte pas de ses responsabilités, soit parce qu'il n'administre pas les dossiers qui sont sous sa responsabilité ou qu'il administre des dossiers qui ne sont plus sous sa responsabilité.

Lorsque l'administrateur nommé est le Ministère, il est possible de constater, en accédant aux données, qu'un suivi méticuleux et rigoureux des dépenses est effectué. Les dossiers papier qui sont constitués à l'ouverture des dossiers comportent des comptabilités détaillées des dépenses faites au profit des adultes à charge, ainsi que les dépenses nécessaires à l'entretien des biens identifiés. Un échantillon de ces dossiers a été prélevé dans le cadre de l'évaluation³⁷.

Lorsqu'un tiers est nommé à titre d'administrateur, il est plus difficile d'avoir accès aux données. La nomination d'un administrateur s'accompagne également d'une demande de reddition annuelle sous la forme d'une comptabilité des rentrées de fonds, des débours et des sorties de fonds appartenant à l'adulte à charge. Toutefois, il est souvent difficile de faire respecter les obligations

³⁵ La nomination est faite au poste, par opposition au titulaire, pour éviter que l'affaire soit renvoyée à la Cour Suprême afin de changer l'identité de l'administrateur.

³⁶ Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve.

³⁷ Toutes les régions couvertes par les études de cas, à l'exception des Territoires du Nord-Ouest.

redditionnelles, car le représentant désigné ne reçoit aucun soutien direct du Ministère. Le manque de rapports entraîne souvent la révocation du décret de nomination du Ministère, mais la révocation potentielle des administrateurs est peu documentée à l'échelle nationale.

La reddition de comptes varie également entre les curateurs publics provinciaux et territoriaux. Le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest démontrent une grande confiance envers le curateur public pour administrer les curatelles. Les deux ententes prévoient la vérification potentielle des pratiques et des processus en place par la province et stipulent que le bureau régional d'AADNC peut demander, à tout moment, de consulter les rapports sur les revenus et les dépenses des adultes à charge. Cependant, les sources ne pouvaient pas confirmer si des vérifications ont réellement été effectuées depuis la signature des ententes.

Au Manitoba, bien que des procédures de suivi ne soient pas formellement établies, le curateur public fournit des rapports sur les dépenses des adultes inaptes et une mise à jour bisannuelle des dossiers actifs. Les données sont fournies à l'initiative du curateur public et non pas à la demande du bureau régional d'AADNC. Dans les Territoires du Nord-Ouest, aucun mécanisme de suivi n'existe, et le bureau régional n'était pas en mesure de communiquer des renseignements sur le nombre de dossiers actifs ou sur les coûts réels liés à ces dossiers. Toutefois, la nomination du curateur public fait l'objet d'un contrat.

Par conséquent, au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest, il est difficile de déterminer, au moyen des preuves existantes à l'appui, si AADNC s'acquitte de ses obligations de protéger les personnes ou si la responsabilité d'AADNC à titre de curateur peut être remise en question.

La Colombie-Britannique, quant à elle, jouit d'un échange de renseignements continu par le biais des séances de travail entre le curateur public et le bureau régional d'AADNC. Cette relation est facilitée par la formation juridique des membres de l'équipe, qui sont parfois d'anciens employés du curateur public.

Dans les pays occidentaux aussi bien que dans les provinces et territoires du Canada, il est courant d'agir à titre d'« administrateur de dernier recours », mais la politique à cet égard n'est pas appliquée de manière uniforme à AADNC. Les procédures en Alberta et en Colombie-Britannique vont à l'encontre des directives qui figurent dans les guides produits par l'AC³⁸. Essentiellement, ces régions estiment que l'« administrateur de dernier recours » expose les adultes à charge à des possibilités d'exploitation et d'abus qui sont souvent difficiles à détecter en raison de l'absence de suivi auprès des tiers administrateurs. Le *Guide d'administration des biens des Indiens mentalement incapables* ne propose aucune méthode de suivi systématique des administrateurs de l'extérieur du Ministère et ne prévoit aucune méthode de recouvrement dans le cas d'une mauvaise gestion. Ces régions ont affirmé qu'elles craignaient que les tiers administrateurs accroissent la responsabilité envers le ministre. Elles ont également mentionné les problèmes liés aux capacités des personnes nommées et les difficultés associées au recouvrement des biens dans le passé après la suspension de l'administration en raison d'une mauvaise gestion.

³⁸ *Guide d'administration des biens des Indiens mentalement incapables* et *Guide d'administration des biens des Indiens mineurs*.

Sous-jacente aux inquiétudes susmentionnées est la conviction qu'un des principaux objectifs du Programme d'administration du patrimoine des vivants est de protéger les adultes à charge, groupe vulnérable de la population. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la politique sur les « administrateurs de dernier recours » et l'absence de suivi semblent être contraires à cet objectif. Selon les directives, une enquête peut être menée pour donner suite à une plainte d'un tiers. Le problème est que les adultes à charge ne seront peut-être pas en mesure de déterminer l'existence d'un abus et de signaler la situation à leurs amis ou à leur famille. Ainsi, leur capacité de porter plainte est tributaire de l'existence d'autres témoins de l'abus en vue de signaler le cas.

Recommandation n° 6

- **Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » dans le cadre du Programme d'administration du patrimoine des vivants.**

4.3.2. Efficience et économie

Constatation n° 10 : Compte tenu de la nature juridique du travail, l'AC doit fournir un soutien plus uniforme aux régions en temps plus opportun.

Le bureau national connaît certains des problèmes liés à l'administration des curatelles, mais ne semble pas être au courant de l'impact de la compétence provinciale, et n'est pas toujours en mesure de fournir un réel soutien. Par exemple, même s'il est possible de demander conseil au bureau national ou au ministère de la Justice, peu d'employés régionaux jugent que cette démarche est facile ou efficace, et les demandes d'avis juridiques génèrent un certain nombre de frustrations en raison des délais.

La coupure entre le bureau national et les bureaux régionaux peut être attribuable en grande partie aux différences des perspectives. Bien qu'il existe des directives nationales (par exemple, celles qui sont fournies dans les guides), les bureaux régionaux recherchent des outils et des procédures applicables dans les régions et préfèrent travailler davantage en collaboration avec le curateur public de la province de résidence. Il est également très difficile pour le bureau national d'obtenir des données pour chaque région, car l'administrateur des curatelles dans les bureaux régionaux fait rapport aux Opérations régionales (AC). Une entente prévoyant le partage de l'information déclarée aux Opérations régionales avec la Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités aiderait à rétablir la liaison entre les régions et l'AC.

La formation et le profil professionnel du personnel responsable de l'administration des biens varient considérablement d'une région à l'autre. L'évaluation a permis de constater qu'une seule équipe régionale est principalement formée d'avocats ou de spécialistes du droit, qui, dans certains cas, sont ou étaient membres du barreau (en Colombie-Britannique). Dans d'autres régions, les employés n'ont reçu aucune formation juridique ni de formation sur l'administration de curatelles. Quel que soit le profil des agents des successions, ils partagent tous la responsabilité de l'administration des curatelles et se voient tous automatiquement confier les

pleins pouvoirs de décider ou de conseiller. Les entrevues ont permis de confirmer qu'aucune formation n'est actuellement offerte sur les curatelles.

En conséquence, le recours à l'opinion et aux conseils d'experts des services juridiques est parfois nécessaire avant toute prise de décisions, ce qui entraîne des délais (certaines régions ont mentionné des délais pouvant aller jusqu'à un an entre l'émission d'une demande de conseil juridique et l'émission d'un avis) et des coûts supplémentaires (le nombre d'heures nécessaires à la production d'un avis juridique étant facturé au programme).

La Colombie-Britannique a mis en œuvre des mesures qui ont permis d'améliorer l'efficacité. Une étude des systèmes de gestion, des procédures en place et de la réorganisation subséquente de l'équipe de travail a permis d'éliminer le travail en retard accumulé et de réduire de près de la moitié le nombre de dossiers actifs. Par conséquent, suivant la restructuration des processus, un poste d'agent de curatelle a été supprimé et remplacé par un poste de commis, dont la mission est de prendre en charge le travail administratif de routine.

Autrement dit, les agents de curatelle peuvent se concentrer principalement sur la gestion de leurs dossiers et également sur l'élaboration d'ateliers ou de cours de formation sur l'administration des biens à l'intention des collectivités. Des visites sont donc organisées chaque année dans les communautés à tour de rôle. Vu les contraintes budgétaires, les collectivités ciblées font l'objet d'une analyse de risque fondée sur les besoins des membres. L'analyse documentaire vient soutenir ces constatations, car elle a permis d'accéder à un éventail de données, notamment des rapports de reddition de comptes de l'unité, des rapports mensuels des agents de curatelles, des rapports financiers trimestriels, qui fournissent l'ensemble des transactions financières effectuées, ainsi que des produits des communications et de la formation.

La Colombie-Britannique est la seule région qui dispose de mécanismes et de procédures de suivi permettant de générer des données fiables qui peuvent servir à la prise de décisions. La Colombie-Britannique recueille des données sur le nombre de dossiers actifs, les frais de gestion par dossier, les frais de déplacement par dossier, le fonctionnement et l'entretien, les salaires, le temps consacré aux curatelles et le coût réel par dossier.

Recommandation n° 7

- **Examiner la relation entre l'AC de FISAT et les régions afin d'offrir un soutien plus uniforme en temps plus opportun aux fins de l'administration du Programme d'administration du patrimoine des vivants.**

Constatation n° 11 : Les données que comprend le Système de rapports sur les successions ne sont pas fiables, sont peu documentées et n'offrent pas une perspective historique nationale.

À l'échelle nationale, le principal système de collecte de données sur le programme est le Système de rapports sur les successions (SRS). Implanté en 2006, ce système avait pour objectif de moderniser et de remplacer un système plus ancien contenant des renseignements sur les curatelles de personnes vivantes des collectivités autochtones du Canada. Le SRS, qui compte

entre 30 et 50 utilisateurs à travers le Canada, a été créé pour aider les agents des curatelles à administrer les biens des Indiens déclarés à charge, de la réception de la notification d'incapacité par AADNC à la fermeture du dossier.

Bien que le système ait été conçu pour combler les lacunes du SRS précédent, il n'est pas beaucoup utilisé par les agents des successions, et son utilisation varie grandement d'une région à l'autre. En conséquence, le système ne fournit ni données crédibles ni aperçu général sur l'état des biens des personnes vivantes dans l'ensemble du Canada. Par exemple, la fréquence de la saisie de données varie considérablement entre les régions, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une tâche régulière dans certaines régions, alors que dans d'autres, l'information n'est saisie qu'au besoin. Dans certains cas, les dossiers de plusieurs années peuvent faire l'objet d'une entrée massive à un moment donné, créant ainsi une confusion importante, puisque la date de création du dossier dans le système se confond avec la date d'ouverture du dossier. Dans d'autres cas, des dossiers antérieurs de plusieurs années, parfois jusqu'à deux cents, peuvent avoir été entrés sous une même date. De plus, les données disponibles sont relativement limitées et contiennent seulement des noms et la date de notification du statut de dépendance. Des documents papier, qui constituent souvent la véritable source d'information, sont parfois numérisés et téléchargés dans le système, mais cette pratique n'est pas courante.

Ces problèmes ne sont ni nouveaux, ni inconnus. Au contraire, ils ont fait l'objet de plusieurs rapports ou études commandés par le programme ou réalisés par le Bureau du Vérificateur général du Canada, et la modernisation du SRS constituait une tentative pour y remédier. Cependant, rien n'indique que les mesures prises ont permis de corriger la situation.

Le suivi des activités et la capacité de reddition dépendent ainsi essentiellement des mécanismes complémentaires mis en œuvre au sein de chaque région et sont influencés par différents paramètres tels que le volume de dossiers, le personnel affecté à l'administration des curatelles de personnes vivantes (particulièrement l'existence d'une équipe de spécialistes des curatelles versus des équipes de généralistes), les éventuelles ententes fédérale-provinciale ou territoriale qui permettent au bureau régional d'AADNC de se reposer sur les mécanismes de reddition définis dans l'entente.

Le portrait établi à partir des études de cas effectuées permet de conclure qu'aucune des régions étudiées ne génère les mêmes données.

Recommandation n° 8

- **Veiller à l'adoption d'une approche normalisée pour la saisie des données dans le Système de rapports sur les successions afin de générer des données plus fiables pour la gestion du programme.**

4.3.3. Autres modèles de prestation

Compte tenu des obligations de la Couronne associées aux biens des personnes vulnérables, certaines options pour la prestation du programme ont été déterminées et sont résumées dans le tableau 4.3. Les options 1 et 2 (dans les cas où l'autorité exclusive sur les biens des personnes vivantes est dévolue soit aux provinces ou aux territoires ou au gouvernement fédéral) pourraient

simplifier l'administration des biens en réduisant le nombre des gouvernements participants. Cependant, ces options nécessiteraient l'accord des provinces et, si le gouvernement fédéral assumait l'entière responsabilité, il faudrait établir un nouveau système fédéral pour la prise en charge des biens et de la personne. L'option 3 s'inscrit essentiellement dans la continuité du système actuel de prestation du Programme d'administration du patrimoine des vivants, mais permettrait à AADNC d'améliorer sa gestion et sa surveillance. L'option 4 aurait pour effet d'accroître la capacité et la participation des Premières Nations, de manière à leur permettre de tirer profit de leurs liens sociaux et culturels avec leurs membres et de contribuer à l'autonomie de leur collectivité.

Tableau 4.2 Autres modèles de prestation pour le Programme d'administration du patrimoine des vivants : avantages et inconvénients.

Option	Avantages	Inconvénients
OPTION 1 : La prise en charge des adultes à charge des Premières Nations est assumée par les provinces.	<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilité de l'administration des intérêts des adultes vulnérables est confiée à une seule entité légale. • Élimination des problèmes liés à la notification et au chevauchement créés par l'existence de deux systèmes distincts. • Les provinces possèdent l'expertise et les capacités nécessaires à la gestion des biens. • Les Premières Nations et les autres Canadiens bénéficient d'un traitement équitable. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'apport de modifications aux articles 51 et 52 de la <i>Loi sur les Indiens</i> est nécessaire. • Des ententes doivent être négociées avec chaque province. • Les collectivités autochtones doivent approuver la transition. • L'indemnisation de la province entraîne des coûts pour AADNC. • La surveillance provinciale ou territoriale ne permet pas de savoir si les besoins sont satisfaits.
OPTION 2 : La prise en charge de tous les biens des personnes vivantes est assumée par AADNC, qui améliorera également la gestion des curatelles en se fondant sur les pratiques exemplaires et les leçons apprises recensées.	<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilité de l'administration des intérêts des adultes vulnérables est confiée à une seule entité légale. • Aucun besoin de modifier la législation. • Amélioration des services aux Premières Nations qui relèvent d'AADNC. • Amélioration du signalement et de la surveillance des personnes vulnérables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les collectivités autochtones doivent approuver la transition. • Il est délicat de reprendre le contrôle des mains de certaines provinces et de certains territoires où des ententes sont déjà en place. • Chevauchement des systèmes – traitement inéquitable vu l'existence d'un système pour les Premières Nations et d'un autre pour les autres Canadiens. • La prise en charge des dossiers auparavant gérés par les provinces et les territoires et l'amélioration du système existant entraînent des coûts pour AADNC.
OPTION 3 : Amélioration du statu quo – maintien des ententes actuelles avec les provinces et les territoires, et amélioration de la gestion des curatelles par AADNC fondée sur les pratiques exemplaires et les leçons apprises recensées.	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune négociation n'est requise avec les provinces ou les territoires ou les collectivités autochtones. • Aucun besoin de modifier la législation. • Amélioration des services aux Premières Nations qui relèvent d'AADNC. • Amélioration du signalement et de la surveillance des personnes vulnérables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des systèmes – traitement inéquitable vu l'existence d'un système pour les Premières Nations et d'un autre pour les autres Canadiens. • L'amélioration du système existant entraîne des coûts pour AADNC.
OPTION 4 : La prestation du Programme	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de l'identité des adultes et des mineurs vulnérables dans leur collectivité respective. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'apport de modifications aux articles 51 et 52 de la <i>Loi sur les Indiens</i> est nécessaire. • Les Premières Nations disposent de capacités

<p>d'administration du patrimoine des vivants est assurée par les collectivités autochtones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des capacités de gestion des biens des personnes vivantes par les Premières Nations. 	<p>limitées pour effectuer le travail.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des systèmes – traitement inéquitable vu l'existence d'un système pour les Premières Nations et d'un autre pour les autres Canadiens. • Le développement des capacités dans les collectivités entraîne des coûts pour AADNC.
--	--	--

Aucune de ces options ne ressort comme le choix qui s'impose. La modification de la législation ou la conclusion d'ententes avec les provinces exigerait du temps et des ressources considérables. Le chevauchement des efforts, qui pourrait entraîner des niveaux de services inéquitables entre les Premières Nations et les autres Canadiens, est également un point important à considérer. Seule l'option 1 n'entraînerait pas un chevauchement des systèmes étant donné que les provinces et les territoires possèdent l'expertise nécessaire pour gérer les biens des adultes à charge. De plus, en surface, l'option 1 semble également, selon toute logique, être l'option la moins coûteuse, car les provinces et les territoires ont les compétences et l'infrastructure pour offrir des services similaires au reste de la population canadienne. Par contre, l'option la plus coûteuse serait l'option 4, puisque les collectivités disposent actuellement de peu de capacités pour gérer les biens des personnes vivantes. Cependant, il est nécessaire de confirmer ces hypothèses en effectuant une analyse plus approfondie pour déterminer l'option qui permettrait au ministre de s'acquitter de ses responsabilités et d'offrir le meilleur niveau de service possible au coût le plus bas pour les contribuables.

5.1 Profil du programme

Lors du décès d'une personne, sa succession ou ses possessions, y compris ses investissements, sa maison, ses terres et ses objets personnels, sont habituellement transmises à ses héritiers. Ce processus est simple si le défunt a préparé un testament qui comprend les instructions sur la façon dont sa succession sera répartie. Par contre, ce processus devient plus complexe s'il n'y a pas de testament et qu'aucun héritier n'a été déterminé. Le Programme d'administration des successions a pour but de veiller à ce que la propriété des particuliers des Premières Nations, qui résidaient dans une réserve avant leur décès, soit transmise à leurs héritiers légitimes. À cette fin, il faut nommer un administrateur, généralement un membre de la famille, ou agir à titre d'« administrateur de dernier recours » lorsqu'aucun administrateur externe compétent n'est disponible.

La présente section fournit une brève description du Programme d'administration des successions, y compris un aperçu des origines et du fonctionnement actuel du programme, des objectifs, de la gestion, des intervenants et des bénéficiaires.

5.1.1 Contexte et description

Le Programme d'administration des successions permet de veiller au respect des obligations et responsabilités légales du gouvernement fédéral envers les membres des Premières Nations en vertu des articles 42 à 50 de la *Loi sur les Indiens*, en assurant la gestion des successions des Indiens. Le ministre d'AADNC a la compétence et l'autorité exclusives sur la succession des Indiens décédés inscrits ou ayant le droit d'être inscrits à titre d'Indiens et qui résidaient ordinairement dans une réserve avant leur décès.

Lorsqu'AADNC est avisé d'un décès, le personnel ministériel crée un dossier pour effectuer un suivi de toutes les mesures prises par le Ministère concernant la succession. Ensuite, une enquête est menée pour déterminer si la succession relève de la compétence du ministre. Les seules successions qui sont du ressort du ministre sont celles d'Indiens décédés inscrits ou ayant le droit d'être inscrits à titre d'Indiens et qui résidaient ordinairement dans une réserve avant leur décès. Lorsque la succession ne relève pas de la compétence du ministre, le dossier est clos. Les successions d'Indiens qui ne vivaient pas dans une réserve ne sont pas du ressort du ministre, et, par conséquent, les lois provinciales, territoriales ou étrangères pertinentes s'appliquent. Dans ces cas, le ministre ne peut agir en ce qui touche la succession, *sauf* si le défunt détenait un intérêt sur des terres de réserve. Le cas échéant, les dispositions ordinaires de la *Loi sur les Indiens* s'appliquent et tous les transferts de terres doivent être approuvés par le ministre. Le

³⁹ Il convient de noter que l'évaluation couvre la période de 2006 à 2011. Au moment de la rédaction de la présente évaluation (2012), le projet de loi d'initiative parlementaire C-428 a été déposé par Rob Clarke. Ce projet de loi propose d'abroger certains articles de la *Loi sur les Indiens*, notamment certains pouvoirs du ministre concernant l'administration des successions et des testaments. Il est actuellement à l'étude par le Parlement. À ce titre, le Ministère demeure responsable de l'administration des successions des particuliers des Premières Nations qui résident ordinairement dans une réserve, et les constatations de l'évaluation doivent être lues dans ce contexte.

transfert des terres de réserve est supervisé par le Ministère, qui veille à ce que les intérêts sur les terres ne soient pas transférés à une partie non autorisée à détenir un intérêt sur des terres de réserve.

Si le ministre a la compétence requise, le Ministère communique alors avec les héritiers ou bénéficiaires potentiels ou avec le bureau du conseil de bande pour déterminer s'il y a un testament. S'il y a un testament et que celui-ci cite le nom d'un exécuteur ou d'un administrateur de l'extérieur du Ministère et que cette personne est admissible, consentante et en mesure d'agir, elle sera nommée en cette qualité, et le Ministère fermera le dossier.

Lorsqu'un tiers est nommé, le Ministère présume que la succession est administrée légalement et rapidement, et interrompt la surveillance. Toutes les transactions foncières nécessaires sont traitées par le Ministère. Cependant, le Ministère rouvrira le dossier s'il est informé d'un différend ou d'une allégation concernant la succession ou son administration.

AADNC considère l'administration des successions comme une affaire familiale privée et a donc pour politique de toujours s'assurer que les tiers admissibles se voient accorder la possibilité d'administrer la succession⁴⁰. La politique sur les « administrateurs de dernier recours » a été établie en réponse à la décision rendue dans l'arrêt *PG du Canada c. Canard* en 1976. Avant la décision dans l'arrêt Canard, tous les biens des défunts relevant de la compétence du ministre d'AADNC étaient administrés par le Ministère. Par la suite, la politique ministérielle consistait à promouvoir et à faciliter l'administration des successions par des tiers admissibles (ordinairement des membres de la famille ou leurs mandataires) plutôt que par le Ministère. Comme nous l'avons mentionné, si aucune personne admissible de l'extérieur du Ministère ne veut ou ne peut administrer la succession, un employé ministériel est nommé à cette fin et, en ce sens, le Ministère agit à titre d'« administrateur de dernier recours ».

S'il est impossible de nommer un administrateur de l'extérieur du Ministère, le Ministère fait office d'« administrateur de dernier recours » et entreprend les démarches nécessaires pour que la succession soit traitée et distribuée conformément aux politiques, aux règlements et aux lois. Les tâches liées à l'administration des successions comprennent :

- l'identification, le rassemblement et la protection des biens;
- la détermination et le paiement des dettes à partir du produit de la succession (au besoin, les biens seront vendus pour payer les dettes);
- la détermination de la valeur finale des successions;
- la présentation d'un rapport comptable final à tous les bénéficiaires; et
- la distribution des biens de la succession conformément au testament ou, en l'absence d'un testament, à la *Loi sur les Indiens*.

Lorsque tous les biens de la succession ont été distribués, le dossier est clos.

⁴⁰ AADNC, *Successions et patrimoine*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032357/1100100032361>, 10 août 2012.

Soutien et développement des capacités des Premières Nations en matière de successions

Le Ministère appuie les efforts que font les Autochtones pour gérer leurs finances et, par conséquent, le Programme d'administration des successions vise à offrir aux membres des Premières Nations la capacité de planifier et d'administrer les successions en élaborant du matériel de sensibilisation et d'enseignement et en organisant des ateliers sur la planification des successions (p. ex., la préparation d'un testament et la gestion financière). L'AC produit des documents qui comprennent des renseignements généraux, notamment sur la nécessité d'avoir un testament, et des aperçus généraux concernant le règlement des successions. Ces documents, qui sont accessibles aux clients, sont conçus pour fournir de l'information de base, mais sont essentiellement de nature générale, car ils visent à s'appliquer à tous les cas dans l'ensemble du pays. Les régions peuvent utiliser ces documents dans le cadre de leurs efforts (par exemple, pour la tenue d'ateliers et de présentations) en vue d'accroître la sensibilisation et les compétences au sein des Premières Nations relativement aux affaires liées aux successions.

De plus, le Ministère a conclu des ententes avec quelques Premières Nations pour examiner la possibilité de réaliser certaines activités liées aux successions à même la Première Nation ou le conseil tribal. L'entente entre le Ministère et la Première Nation Wikwemikong en Ontario est un exemple d'une telle initiative. En vertu de cette entente, les employés du conseil assument de nombreuses fonctions du Ministère. Ces employés, qui ont été formés par le personnel ministériel et qui travaillent conformément à *Loi sur les Indiens*, au *Règlement sur les successions d'Indiens* et aux manuels et aux politiques applicables, fournissent un soutien aux membres des bandes en matière de planification et d'administration successorales. Cet arrangement permet de déléguer la responsabilité des travaux liés aux successions aux collectivités des Premières Nations elles-mêmes tout en maintenant et en appuyant le pouvoir légitime du ministre. Il convient de noter que l'entente a été soigneusement conçue pour qu'il n'y ait aucun transfert ou aucune délégation de pouvoir. Le Ministère participe au besoin et se charge des approbations et des décisions relevant de la compétence du ministre, qui conserve le pouvoir qui lui est conféré aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Tableau 5.1 Initiatives du Programme d'administration des successions financées par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pendant l'exercice financier 2009-2010*

Initiative	Région	Montant du financement (\$)	But
Partenariat entre la Première Nation Wikwemikong et AADNC en matière de successions	Ontario	102 000	Création du poste de fiduciaire testamentaire des Premières Nations.
Développement des capacités du peuple Micmac : testaments et successions	Atlantique	58 750	Fournir une assistance et une orientation aux membres concernant l'administration des successions et les testaments.
Agent des successions de Bigstone	Alberta	24 000	Affectation du financement au salaire des administrateurs du Registre des Indiens pour les activités du Programme d'administration des successions.
Programme d'administration des successions du conseil tribal des Cris de l'Ouest	Alberta	12 900	Affectation du financement au salaire des administrateurs du Registre des Indiens pour les activités du Programme d'administration des successions.

Conseil régional indien de Lesser Slave Lake	Alberta	23 000	Affectation du financement au salaire des administrateurs du Registre des Indiens pour les activités du Programme d'administration des successions.
Atelier communautaire sur la rédaction d'un testament	Yukon	48 000	Prestation d'ateliers et rédaction de testaments par un conseiller (conformément aux propositions des Premières Nations).
Total des fonds		268 650	

* Selon un examen des sources en ligne des provinces, la plupart des provinces offrent à leurs citoyens des services et des initiatives en matière de capacités (p. ex., la rédaction de testaments). Le montant du financement provincial consacré à ces initiatives n'a pu être obtenu dans le cadre de la présente évaluation.

5.1.2 Objectifs et résultats prévus

L'examen de la documentation du Programme d'administration des successions a permis de déterminer les résultats immédiats suivants : la protection des biens et leur disponibilité aux fins de distribution; le respect des obligations légales ou politiques; et la capacité des Premières Nations en matière de planification et d'administration successorales. Comme résultat intermédiaire, on a relevé le transfert des biens aux héritiers et aux bénéficiaires légitimes. Ces résultats sont fondés sur la documentation du programme, et leur utilisation dans le cadre de la présente évaluation a été approuvée par les gestionnaires du programme.

5.1.3 Gestion du programme

La Direction des FISAT, qui relève du Secteur de la résolution et des affaires individuelles, assume la responsabilité générale du Programme d'administration des successions. Le bureau national et les bureaux régionaux gèrent le programme en collaboration⁴¹. Le bureau national joue principalement un rôle de soutien dans l'élaboration des politiques et des procédures qui viennent appuyer l'exécution du programme dans les régions.

Parmi les activités menées à l'AC figurent des services de gestion et de conseil, notamment :

- l'élaboration de politiques ainsi que la modification et la tenue à jour des manuels des politiques et procédures en fonction de l'évolution des politiques, de la législation, des affaires judiciaires, des litiges et des conseils juridiques;
- la fourniture de conseils aux régions concernant les cas qui nécessitent une analyse allant au-delà de la politique standard et les litiges ayant des incidences politiques nationales;
- le maintien des communications avec les régions pour discuter des mises à jour au programme et des commentaires ou préoccupations des régions;
- l'organisation d'ateliers nationaux à l'intention des employés d'AADNC;
- la formation des collègues des régions; et
- l'examen des dossiers régionaux pour assurer la conformité aux politiques et aux procédures établies.

⁴¹ Alberta, Atlantique (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador), Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario, Québec, Saskatchewan, Territoires du Nord-Ouest et Yukon.

En outre, l'AC a pour rôle de soutenir l'exécution du rôle quasi judiciaire du ministre en ce qui touche les litiges, les allégations et les différends liés aux successions. Le Secteur de la résolution et des affaires individuelles fournit également des statistiques sur le programme ainsi que des documents (p. ex., des manuels et des outils de développement) pour appuyer les travaux des régions et promouvoir la sensibilisation et les capacités des Premières Nations en matière de préparation de testaments et d'administration des successions.

Les bureaux régionaux sont responsables d'administrer les programmes ainsi que des activités suivantes :

- confirmer la compétence ministérielle à l'égard des successions;
- communiquer avec les familles, les héritiers, les bénéficiaires, etc.;
- recenser et protéger les biens des défunts;
- recenser et nommer des administrateurs;
- agir à titre d'administrateur de dernier recours au besoin;
- appuyer l'exécution du rôle quasi judiciaire du ministre;
- contribuer au développement des capacités dans les collectivités autochtones; et
- procéder à des ventes aux termes de l'article 50 au besoin ou bien faciliter l'adoption de stratégies permettant d'éviter les ventes aux termes de l'article 50 lorsque possible.

5.1.4 Principaux intervenants et bénéficiaires

Particuliers des Premières Nations

Les principaux clients du Programme d'administration des successions sont des particuliers membres d'une Première Nation (c.-à-d. des Indiens inscrits ou ayant le droit d'être inscrits à titre d'Indiens) qui résident ordinairement dans une réserve, ainsi que leurs héritiers et bénéficiaires. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les successions des personnes qui ne résident pas ordinairement dans une réserve ne relèvent pas de la compétence du ministre d'AADNC. Dans ces cas, les lois provinciales, territoriales ou étrangères pertinentes s'appliquent.

Collectivités, bandes et conseils tribaux des Premières Nations

Les collectivités, les bandes et les conseils tribaux des Premières Nations ont souvent des intérêts ou un rôle dans les affaires liées aux successions de leurs membres, particulièrement lorsqu'il y a des biens fonciers en cause dans la succession. De plus, certains jouent un rôle influent pour soutenir leurs membres dans les affaires liées aux successions (p. ex., sensibilisation, planification, administration, etc.). En vertu d'ententes conclues avec quelques organisations des Premières Nations, certaines activités liées aux successions peuvent être réalisées au niveau de la collectivité sous la direction et l'autorité du Ministère.

Secteur des terres et développement économique (Direction générale des terres)

Les membres du personnel de la Direction générale des terres d'AADNC participent aux successions lorsque celles-ci comprennent des intérêts sur des terres de réserve. Ils ont pour rôle d'approuver les transferts des terres de réserve de la succession d'un défunt à ses héritiers et bénéficiaires vivants et de consigner ces transferts.

Services juridiques d'AADNC

Les Services juridiques offrent des conseils et des avis juridiques au personnel d'AADNC chargé des successions en ce qui touche l'interprétation des articles de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait aux successions. Les conseils et avis juridiques susceptibles d'avoir un impact sur la prestation à l'échelle nationale sont intégrés aux politiques, aux procédures et aux documents d'orientation à l'appui.

Bureau du registraire des Indiens

Le Bureau du registraire des Indiens tient à jour le Registre des Indiens, registre officiel où sont identifiés les Indiens inscrits (conformément à la définition de la *Loi sur les Indiens*). Les décès enregistrés dans le Registre des Indiens sont inscrits dans le SRS, qui est tenu par le Programme d'administration des successions. Le Bureau du registraire des Indiens facilite l'accès aux dossiers familiaux nécessaires à l'identification des héritiers.

5.2. Constatations – Pertinence⁴²

Constatation n° 12 : Le Programme d'administration des successions continue d'être pertinent en raison des obligations fédérales envers les Premières Nations, de la nécessité de disposer de services liés aux successions et de développer les capacités dans les réserves, et de l'intérêt de la Couronne sur les terres de réserve.

La *Loi sur les Indiens* reste le fondement juridique qui confère au ministre la compétence à l'égard de la propriété des Indiens décédés. Comme le mentionne la section sur le profil du programme, le ministre d'AADNC a la compétence exclusive sur la succession des Indiens inscrits ou ayant le droit d'être inscrits à titre d'Indiens (conformément à la définition de la *Loi sur les Indiens*) qui résidaient ordinairement dans une réserve au moment de leur décès⁴³. Les interviewés ont fréquemment mentionné que le Programme d'administration des successions est principalement pertinent en raison des responsabilités du ministre en vertu des articles 42 à 50 de la *Loi sur les Indiens*. Cette affirmation a été corroborée par les documents de politique du programme⁴⁴, le matériel de formation à l'intention du personnel d'AADNC⁴⁵ et les

⁴² Comme mentionnée auparavant dans le rapport, la présente évaluation ne couvre pas la gestion des biens des personnes d'âge mineur, adoptés ou manquants.

⁴³ Gouvernement du Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur les Indiens. L.R.C., 1985, ch. I-5*. Loi à jour en date du 14-05-2012 et modifiée en dernier lieu le 31-01-2011, accessible à l'adresse suivante : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/>.

⁴⁴ AADNC. DFISAT et Services fonciers et fiduciaires. *Manuel des procédures relatives aux successions des*

communications et les documents de soutien⁴⁶ destinés aux Premières Nations. Ces documents indiquent tous que le pouvoir du ministre est l'une des raisons essentielles pour lesquelles AADNC participe aux successions des Premières Nations. Le Programme d'administration des successions est le mécanisme ministériel qui assure le respect de cette obligation légale du ministre.

Le Programme d'administration des successions est également axé sur la nécessité de développer les capacités des Premières Nations, car les successions sont normalement une affaire familiale de nature privée. À ce titre, les successions sont un secteur dans lequel le Ministère appuie les efforts que font les Autochtones pour prendre le contrôle de la gestion de leurs propres affaires⁴⁷. L'existence d'un testament est un des facteurs essentiels à la bonne gestion des successions. Les testaments sont utiles, car ils établissent la façon dont les biens seront distribués et facilitent et accélèrent habituellement l'administration de la succession. L'absence d'un testament peut créer des problèmes pour les familles et les amis, et donner lieu à un très long processus en vue de trouver les bénéficiaires⁴⁸. Les interviewés dans le cadre de l'évaluation ont généralement convenu que le développement des capacités des Premières Nations en ce qui touche les affaires liées aux successions représente possiblement le moyen le plus efficace d'accroître le niveau d'autonomie des Premières Nations. Comme nous l'avons mentionné, une politique sur les administrateurs de dernier recours est en place pour donner aux Premières Nations la possibilité d'administrer les successions, et la politique du programme concernant le soutien à leur offrir est exposée dans les communications et les documents d'appui du programme (p. ex., le site Web d'AADNC et les documents de soutien du programme).

L'intérêt juridique de la Couronne dans les successions d'Indiens réside également dans son intérêt sur les terres de réserve. Même si les bandes et leurs membres ont le droit d'utiliser et de profiter des terres des réserves où ils vivent, l'intérêt juridique sur celles-ci appartient, en dernier ressort, à la Couronne. Pour protéger cet intérêt juridique, le gouvernement du Canada a imposé des restrictions au transfert et à la transmission des intérêts sur les terres de réserve. Ces restrictions sont énoncées dans *Loi sur les Indiens*, qui confère au ministre la compétence sur les successions des membres des Premières Nations et, par définition, sur tous les biens fonciers qu'elles comprennent. Le pouvoir du ministre à l'égard des successions des membres des Premières Nations est une mesure de protection visant à empêcher les personnes qui ne sont pas membres d'une bande d'acquérir des intérêts sur les terres de réserve, ce qui aurait pour effet d'éroder l'assise territoriale.

Le Programme d'administration des successions répond au besoin du Ministère de veiller à ce que les terres de réserve soient uniquement transférées à des parties admissibles (c.-à-d. aux bandes ou à leurs membres). Conformément à l'article 50 de la *Loi sur les Indiens*, le programme

Indiens, janvier 2008.

⁴⁵ AADNC. DFISAT. *Cours sur les successions – niveau 1*, juin 2009.

⁴⁶ AADNC. *Programme des successions des personnes décédées*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032519/1100100032520>, 5 juin 2012.

⁴⁷ AADNC, *Programme des successions des personnes décédées*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032519/1100100032520>, 5 juin 2012.

⁴⁸ Association canadienne des organismes d'éducation et d'information juridiques, *Wills and Estates*, accessible à l'adresse suivante : http://www.plea.org/legal_resources/?a=377&searchTxt=Wills and Estates&cat=28&pcat=4.

supervise la vente des terres qui, autrement, seraient transmises (p. ex., selon les indications dans un testament, bien qu'en contradiction avec les dispositions de la *Loi sur les Indiens*) à un bénéficiaire ou à un héritier qui n'appartient pas à une bande. En vertu de l'article 50 de la *Loi sur les Indiens* et du *Règlement sur les successions d'Indiens*⁴⁹, le produit de cette vente doit ensuite être versé à cet héritier ou à ce bénéficiaire.

5.3 Constatations – Rendement

Tel que l'indique le profil du programme, les résultats immédiats du Programme d'administration des successions sont la protection des biens et leur disponibilité aux fins de distribution, le respect des obligations légales ou politiques et la capacité des Premières Nations en matière de planification et d'administration successorales. Le résultat intermédiaire qui a été déterminé est le transfert des biens aux héritiers et aux bénéficiaires légitimes.

En se fondant sur les constatations présentées ci-dessous, le premier résultat immédiat qui consistait à protéger les biens pour qu'ils puissent être distribués a seulement été atteint en partie. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette situation figurent les restrictions logistiques et financières du programme, les délais de notification des décès et les différences dans les pratiques culturelles.

L'évaluation n'a pas permis de déterminer la mesure dans laquelle le résultat immédiat concernant le respect des obligations légales et politiques et le résultat intermédiaire ayant trait au transfert des biens aux héritiers ont été atteints en raison du manque d'information et de suivi. La politique sur les « administrateurs de dernier recours » n'appuie pas le suivi des tiers administrateurs, et l'information sur les dossiers administrés par le Ministère est limitée.

Le développement des capacités des Premières Nations a été désigné par certains comme le seul moyen efficace d'améliorer l'efficacité et l'efficience du programme, mais les données disponibles démontrent que les efforts déployés à cette fin ont obtenu peu de succès. L'évaluation a révélé un manque d'uniformité dans la formation entre les régions et un faible taux de participation aux séances de formation. Vu le manque de données pertinentes sur le rendement, il est impossible de déterminer le niveau de réussite à cet égard.

Il a été impossible de procéder à une analyse adéquate de l'efficience et de l'économie en raison de la nature incomplète ou de l'inexactitude des données que comprend le Système de rapports sur les successions.

⁴⁹ Gouvernement du Canada. Ministère de la Justice. *Règlement sur les successions d'Indiens* (C.R.C., ch. 954), Règlement à jour en date du 14-05-2012, accessible à l'adresse suivante : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/C.R.C.,_c._954/index.html.

5.3.1. Efficacité

Constatation n° 13 : Étant donné du temps qui coule entre le décès d'une personne, et à partir de la date à laquelle le Ministère est avisé de ce décès jusqu'à la nomination d'un administrateur, il est souvent difficile pour le personnel d'AADNC d'assurer la protection des biens pour la distribution systématique selon la politique.

Pour atteindre le premier résultat et s'assurer que les biens sont disponibles aux fins de distribution, il faut protéger les biens des défunts. Cette nécessité est mise bien en évidence dans la documentation du programme comme le *Manuel des procédures relatives aux successions des Indiens* et le manuel de formation du programme⁵⁰. À partir de la date à laquelle le Ministère est avisé d'un décès jusqu'à la nomination d'un administrateur, le Ministère est responsable de la protection des biens. Parmi les mesures à prendre figurent notamment la consultation de compagnies d'assurances au sujet des assurances habitation et corps de véhicule; la prise des dispositions nécessaires à la réparation des bâtiments; l'alimentation du bétail; la protection des objets de valeur; l'obtention de la prise en charge des véhicules; et le renouvellement des permis ou des locations à bail. L'évaluation a permis de constater qu'il est rarement faisable ou possible pour les employés d'AADNC d'effectuer une telle supervision.

Les responsables du programme ont signalé que, pour des raisons logistiques et financières, il est difficile pour le personnel d'AADNC de participer directement à la protection des biens telle que la politique du programme l'exige. Par exemple, la protection des biens matériels (p. ex., les objets de valeur comme les bijoux, les véhicules et les bâtiments) requiert généralement le déplacement et l'hébergement de ceux-ci dans un court délai, ainsi que du personnel, le temps suffisant sur place pour accomplir les tâches nécessaires, des fonds pour les déplacements et du travail dans des lieux isolés. Ce genre de difficultés font qu'il est complexe, voire impossible, d'assurer constamment la protection des biens des défunts de manière à ce qu'ils soient intacts et disponibles en vue de leur distribution à la fin des procédures successorales.

La protection des biens est également compliquée en raison des délais de notification des décès, des renseignements incomplets ou de l'absence de divulgation de la part de la famille ou des membres de la collectivité. Les responsables du programme mentionnent qu'il peut y avoir un délai entre la date du décès et la notification du décès au Ministère et que, pendant cette période de temps (c.-à-d. avant d'être avisé du décès), le Ministère n'est pas techniquement responsable des biens du défunt et que ceux-ci sont donc complètement hors du contrôle d'AADNC). Cette situation entraîne une certaine incertitude quant à l'état des biens.

Qui plus est, les politiques et les processus du programme liés à la protection des biens peuvent aller à l'encontre des pratiques culturelles établies. Par exemple, selon certaines traditions, les petits-enfants ne devraient pas hériter d'avantages ou la propriété devrait être distribuée peu après le décès. D'après un des responsables du programme, les possessions sont parfois données ou distribuées conformément à la tradition avant que le Ministère soit avisé du décès et qu'il

⁵⁰ *Manuel de formation, niveau I.*

puisse protéger les biens. Certains ont avancé qu'il faudrait autoriser la distribution des biens selon la coutume locale⁵¹. Finalement, à l'heure actuelle, il n'existe aucune mesure systématique pour vérifier si les biens sont disponibles aux fins de leur distribution.

Recommandation n° 9

- **Revoir la politique sur la sécurité des biens dans le cadre du Programme d'administration des successions pour cerner et atténuer les risques tels que les délais de notification des décès et les conflits possibles entre les politiques et les pratiques culturelles actuelles.**

Constatation n° 14 : Le Système de rapports sur les successions ne permet pas d'obtenir des données uniformes et fiables, qui faciliteraient la gestion efficace et efficiente du programme.

Le SRS a été conçu de façon à servir d'outil principal dans le cadre du programme pour effectuer le suivi du traitement de chacun des dossiers de succession et établir des rapports nationaux et régionaux. Malheureusement, en raison du type d'information recueillie et des lacunes ou du manque d'uniformité au niveau des données, il est impossible de vraiment s'appuyer sur cette information aux fins des rapports. Par exemple, le nombre de dossiers fermés, qui est inscrit dans le SRS, n'établit aucune distinction claire entre les dossiers récents et ceux qui sont ouverts depuis longtemps. De même, le SRS ne fait aucune différence entre les dossiers « inactifs » et « actifs », et les désigne seulement comme des dossiers « ouverts ». Vu ces lacunes, il est difficile de distinguer les dossiers qui peuvent accuser un retard de ceux qui avancent à un rythme raisonnable. En majorité, les employés interviewés ont signalé que le SRS comprend certaines limites quant au type d'information qu'il contient, aux rapports qu'il permet de produire, à sa convivialité et aux incohérences dans la saisie des données qui minent son uniformité et son utilité.

À cause de ces lacunes dans le SRS, les membres du personnel régional interviewés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué qu'ils se servent du SRS pour rendre compte à l'AC, mais qu'ils utilisent des systèmes de tenue de dossiers régionaux distincts qui comprennent des dossiers papier et des feuilles de calcul afin de suivre les progrès accomplis à l'égard de chaque succession et de faciliter la gestion au niveau régional. Par exemple, la Colombie-Britannique demande aux agents des successions de rédiger des rapports mensuels et élabore des dossiers sommaires à des fins d'information pour les successions qui nécessitent la vente de terres aux termes de l'article 50. La région de l'Atlantique tient un système semblable sous la forme d'une feuille de calcul où sont consignés les renseignements sur chaque succession, notamment les dates pertinentes (p. ex., la date du décès) et les détails de l'administration du dossier. Cette feuille de calcul est complétée par des sommaires qui documentent l'historique du dossier. Ces documents sont conservés et organisés dans le Système global de gestion intégrée des documents. Le fait que les régions utilisent leurs propres systèmes pour le suivi des dossiers de succession indique que la fonctionnalité du SRS est limitée et que, par conséquent, le système ne

⁵¹ Moss, W. et Gardner-O'Toole, E. (1991). *Les Autochtones : Historique des lois discriminatoires à leur endroit*, gouvernement du Canada – Division du droit et du gouvernement.

fournit pas suffisamment d'information pour assurer une gestion efficace du programme. En ce qui concerne la présente évaluation, le manque de données utiles dans le SRS (système officiel pour la tenue des documents) entrave la capacité de l'équipe de réaliser une analyse de l'efficacité et de l'économie du programme.

Constatation n° 15 : Les efforts de développement des capacités des Premières Nations ne sont pas uniformes dans l'ensemble des régions et obtiennent peu de succès.

L'AC produit et distribue des documents de soutien qui portent sur des sujets liés aux successions et qui s'appliquent à l'ensemble du pays. Le personnel régional organise des présentations et distribue des documents aux Premières Nations pour encourager et favoriser leur participation à la planification successorale (p. ex., la préparation d'un testament et la gestion financière) et l'administration des successions des défunts. Cependant, aucune approche stratégique n'est appliquée au pays concernant les efforts régionaux de développement des capacités. Bien que le soutien offert aux Premières Nations en matière de planification et d'administration successorales représente une importante fonction du Programme d'administration des successions, l'évaluation a permis de constater que, malgré les efforts de développement des capacités et de soutien déployés, le programme ne comprend pas d'objectifs clairs et mesurables en ce qui touche les capacités des Premières Nations dans le domaine des successions.

Les interviewés ont convenu que les Premières Nations disposent de peu de capacités relativement aux affaires successorales, mais ces affirmations étaient fondées sur des opinions et des expériences personnelles plutôt que sur l'évaluation de l'atteinte des objectifs établis. Néanmoins, leurs affirmations sont corroborées par le nombre visiblement faible de testaments de défunts des Premières Nations qui ont été approuvés par AADNC (c.-à-d. qui satisfont aux quatre critères énoncés dans la *Loi sur les Indiens*⁵²). Au cours de la période couverte par l'évaluation, le pourcentage moyen de membres décédés des Premières Nations dont le testament a été déclaré comme approuvé par AADNC dans le SRS et qui relevaient de la compétence du Ministère s'élevait à environ huit pour cent selon les calculs (en supposant que les chiffres du SRS sont fiables). Ainsi, plus de 90 pour cent des défunts seraient décédés intestat (c.-à-d. sans testament), ce qui, d'après les dires des interviewés, constitue un indicateur de la complexité et de la grande lenteur du processus lié aux successions.

Les interviewés ont convenu que le développement des capacités des Premières Nations concernant les affaires successorales, particulièrement la planification, pourrait être le moyen le plus efficace pour atteindre les objectifs du programme, faciliter le respect des obligations du ministre et, plus important encore, encourager les Premières Nations à gérer leurs propres affaires avec de plus en plus d'autonomie. Pendant les entrevues, on a souvent fait remarquer que la participation des membres des Premières Nations varie grandement d'une séance d'information à l'autre. On a également indiqué que la planification successorale ne cadre peut-être pas avec les pratiques et les croyances traditionnelles des Premières Nations, ce qui pourrait

⁵² Pour être approuvé par le ministre, le testament doit satisfaire aux quatre critères suivants, énoncés à l'article 45 de la *Loi sur les Indiens* : (1) il doit s'agir d'un document écrit, (2) le testament doit être signé, (3) qui indique les désirs ou intentions à l'égard de la disposition des biens, et (4) qui prend effet au moment du décès.

limiter davantage la participation. Les responsables du programme, qui reconnaissent l'importance de développer les capacités, ont signalé que peu d'activités sont menées à cet égard et à des fins de sensibilisation, possiblement en raison de la pénurie de ressources.

Les résultats prévus et les indicateurs de rendement liés aux capacités qui figurent dans le Rapport sur les plans et les priorités comprennent « la gestion des successions et des affaires des défunts » (2007-2008) et « l'exercice d'un plus grand contrôle sur les programmes et les services » (2008-2009) par les Premières Nations. Toutefois, les rapports mesurant l'atteinte de ces résultats prévus, qui sont abordés dans les Rapports ministériels sur le rendement (RMR) correspondant, ne sont pas clairs. Le RMR de 2007-2008⁵³ indique que les outils de formation, d'enseignement et de travail modernisés du programme « étaient utiles », alors que le RMR de 2008-2009⁵⁴ ne fait aucune mention du contrôle exercé par les Premières Nations sur les programmes et les services. Bien que la réussite des efforts de soutien et de développement des capacités soit implicite dans ces objectifs et réalisations, l'évaluation n'a pas permis de relever de mesures efficaces pour surveiller les résultats.

Recommandation n° 10

- **Mettre au point une approche stratégique en matière de développement des capacités, qui comprendra des mesures du rendement appropriées aux fins de suivi, pour accroître l'efficacité et l'efficience du Programme d'administration des successions.**

Constatation n° 16 : Il est seulement possible de confirmer le transfert des biens aux héritiers lorsque le Ministère gère le dossier. La politique sur les « administrateurs de dernier recours » n'exige pas le suivi continu des tiers administrateurs pour veiller à l'atteinte du résultat visé.

Un des principaux résultats du Programme d'administration des successions est d'assurer le transfert des biens aux héritiers ou aux bénéficiaires légitimes. Cependant, lors de la nomination d'un administrateur n'appartenant pas au Ministère, c'est-à-dire dans la majorité des cas, le Ministère ferme le dossier et n'effectue pas systématiquement un suivi des procédures et du règlement de la succession pour déterminer si les biens ont été distribués de manière appropriée. Le Ministère peut seulement confirmer la façon dont les biens ont été distribués lorsqu'il administre lui-même la succession. Cela n'arrive que dans une minorité de cas en raison de la politique sur les « administrateurs de dernier recours ».

Dans les cas de plainte ou d'allégations, le dossier est rouvert, et le programme aborde le problème en question, mais il n'est pas nécessairement informé des autres détails concernant la succession ou son avancement en général. Même si cette approche indépendante est conforme à

⁵³ AADNC. (2008). *Rapport ministériel sur le rendement*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, pour la période se terminant le 31 mars 2008. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2007-2008/inst/ian/ian-fra.pdf>, 2 août 2012.

⁵⁴ AADNC. (2009). *Rapport ministériel sur le rendement*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, pour la période se terminant le 31 mars 2009. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/ian/ian-fra.pdf>, 2 août 2012.

la politique sur les « administrateurs de dernier recours », elle indique que le programme ne sait pas si les administrateurs des successions de l'extérieur du Ministère distribuent les biens aux héritiers et aux bénéficiaires légitimes de manière appropriée. En conséquence, le Ministère n'a pas suffisamment de renseignements pour surveiller la distribution de toutes les successions relevant de la compétence du ministre et en rendre compte.

Bien qu'AADNC ne surveille pas les progrès accomplis à l'égard de l'administration des successions lors de la nomination d'un administrateur n'appartenant pas au Ministère, le ministre demeure responsable des successions jusqu'à ce que le dossier soit clos.

Recommandation n° 11

- Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » aux fins de l'administration du Programme d'administration des successions.

5.3.2 *Efficienc e et économie*

Compte tenu du manque de données nationales pendant la période couverte par l'évaluation, les données régionales disponibles ont été examinées pour relever des indications de l'efficience et de l'économie.

Tableau 5.2 Charge de travail régionale relative aux successions en 2010-2011⁵⁵

ANALYSE DE LA CHARGE DE TRAVAIL RÉGIONALE – ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS							
Région	Nombre de nouveaux dossiers de succession ouverts en 2010	Nombre de dossiers de succession fermés en 2010	Nombre de dossiers de succession en cours	Nombre de dossiers de succession faisant intervenir des ventes aux termes de l'article 50	Nombre de nominations d'employés du Ministère à titre d'administrateurs	Nombre de nominations de personnes n'appartenant pas au Ministère à titre d'administrateurs	Nombre total d'années-personnes consacrées aux successions, y compris les gestionnaires
Colombie-Britannique	352	498	469	129	169	250	10
Alberta	248	259	1 929	NÉANT	0	165	2,25
Saskatchewan	404	383	1 026	12	3	885	1,5
Manitoba	533	524	575	NÉANT	349	175	4,5
Ontario	585	814	1 128	86	6	374	5,75
Québec	215	187	140	2	21	60	4,35
Atlantique	150	197	81	NÉANT	16	78	3
Territoires du N-O	3	27	41	NÉANT	100 % ⁵⁶	NÉANT	4

⁵⁵ Résumé des rapports régionaux – mars 2011.

⁵⁶ AADNC a conclu une entente avec le gouvernement des T.N.-O. selon laquelle toutes les successions qui relèvent de la compétence du ministre d'AADNC sont administrées par le gouvernement des T.N.-O.

Yukon	84	54	5	NÉANT	13	17	0,10
Total	2 574	2 943	5 394	229	577	2 004	31,1

Les renseignements qui figurent au tableau 5.2 proviennent des documents du programme. Il convient de noter, en particulier, le lien entre le nombre d'années-personnes consacrées aux successions et le nombre de ventes aux termes de l'article 50 (qui nécessitent généralement davantage d'efforts et de temps). La Colombie-Britannique affichait le plus grand nombre d'années-personnes consacrées aux successions et le nombre le plus élevé de successions faisant intervenir des ventes de terres aux termes de l'article 50 en 2011-2012.

Il est également intéressant de signaler le nombre de dossiers administrés par le Ministère ou un administrateur n'appartenant pas au Ministère. Le Manitoba affichait un nombre relativement élevé d'années-personnes et le plus grand nombre d'administrateurs du Ministère. Toutefois, les renseignements supplémentaires qui auraient permis d'expliquer ce nombre relativement élevé d'administrateurs du Ministère au Manitoba n'étaient pas disponibles.

Le tableau 5.2 montre également que le nombre de dossiers de succession ouverts variait grandement entre les régions au moment où ces données ont été compilées en mars 2011. Diverses raisons peuvent expliquer cette variation, mais nombre d'entre elles sont hors du contrôle d'AADNC (p. ex., les fluctuations normales dans le nombre de décès pendant une année donnée, le nombre global de successions relevant de la compétence du ministre, les différends entre les membres de la famille et les délais liés aux communications des membres de la famille qui sont adressées au Ministère). De plus, l'information du tableau 5.2 ne permet pas d'établir de comparaisons rigoureuses entre les régions quant au nombre de dossiers ouverts, particulièrement pour déterminer si certains d'entre eux peuvent être considérés comme du « travail en retard ». Néanmoins, il y a peut-être lieu de s'inquiéter du nombre élevé de dossiers ouverts, car ceux-ci pourraient accroître les dépenses accumulées comme les intérêts que doit payer le Ministère.

Dans l'ensemble, malgré la disponibilité de certains renseignements sur l'efficacité et l'économie pour les besoins de la présente évaluation, ces derniers ne permettent pas de tirer des conclusions claires. Qui plus est, le manque apparent d'information pertinente suggère que la direction du Programme d'administration des successions ne dispose d'aucun renseignement exhaustif pour prendre des décisions liées au traitement des successions admissibles qui relèvent de la compétence du ministre et aux coûts connexes.

5.3.3 Autres modèles de prestation

Les constatations présentées aux sections précédentes laissent entendre qu'en général, le Programme d'administration des successions bénéficiera grandement de la mise en œuvre de quelques approches « normalisées » pour la gestion du programme qui ont été adoptées dans d'autres secteurs par le Ministère comme la réalisation d'une analyse des risques et l'amélioration de la mesure du rendement. Ces exercices permettront de clarifier les objectifs du programme et d'appuyer la gestion du programme et la prise de décisions.

Lorsque les objectifs du programme seront clairement définis, il devrait être possible de dégager d'autres options efficaces et efficientes pour les atteindre. En outre, l'évaluation a permis de déterminer certaines options pour le Programme d'administration des successions en vue d'habiliter les Premières Nations dans le domaine des affaires successorales et à optimiser la participation du Ministère dans les successions de ses clients des Premières Nations.

Planification et administration des successions dans les Premières Nations

Le Ministère a conclu des ententes avec la Première Nation Wikwemikong et le Conseil des Mohawks d'Akwesasne. AADNC fournit un financement de 102 000 \$ par année pour permettre à la Première Nation Wikwemikong de payer le personnel à temps plein, tandis que le Conseil des Mohawks d'Akwesasne utilise ses propres fonds (prière de se reporter à la section sur le profil du programme). En vertu de ces ententes, les employés des conseils effectuent la plus grande partie du travail concernant les successions des membres décédés des bandes, ce qui permet d'établir une relation « plus étroite » avec les membres de la famille et les proches que ne le permettraient les fonctionnaires du Ministère. Par exemple, les communications peuvent se faire dans la langue des membres de la collectivité, et, étant donné que les employés sont eux-mêmes membres de la collectivité, ils en connaissent la culture et les traditions.

L'équipe de l'évaluation s'est entretenue avec des membres du personnel de Wikwemikong et du Conseil des Mohawks d'Akwesasne, et ils ont tous insisté sur le fait que des relations plus étroites facilitent le règlement de problèmes qui pourraient retarder le traitement du dossier d'une succession. Le personnel a signalé que de tels retards peuvent se produire pour diverses raisons, mais que, souvent, ceux-ci sont attribuables à des délais administratifs, à l'ingérence apparente du Ministère et aux différends familiaux concernant les biens, particulièrement la distribution des terres. D'après le personnel, dans presque tous les cas, ces retards sont mieux gérés par un employé de la bande (qui est généralement aussi membre de la collectivité) que par des représentants d'AADNC.

Les autres initiatives conçues pour habiliter et aider les Premières Nations à gérer les affaires successorales sont axées sur le soutien et le développement des capacités en matière de planification et d'administration des successions des particuliers et des bandes elles-mêmes. Selon les communications internes du programme, AADNC a financé les efforts de la Confédération des Micmacs de la partie continentale visant à développer les capacités relatives aux testaments et aux successions (58 750 \$ en 2010-2011).⁵⁷ Dans la région de l'Alberta, trois collectivités reçoivent un financement d'AADNC, qui est consacré aux salaires annuels de leurs administrateurs de l'inscription des Indiens en vue de collaborer avec le Ministère et les membres de la collectivité à l'exécution des tâches liées au traitement des successions.

Il convient de noter que les initiatives décrites dans la présente section ont pour but d'accroître la participation et l'autonomie des Premières Nations en ce qui touche les successions de leurs membres même si, dans tous les cas, le ministre conserve le pouvoir qui lui est conféré. Aucune de ces initiatives n'a donné lieu au transfert ou à la délégation de pouvoirs, et les exigences en matière de suivi et de reddition de comptes sont exposées explicitement dans chacune de ces

⁵⁷ Communication interne de programme - Initiatives actuelles mars 2011.

ententes.

En général, ces initiatives contribuent à deux objectifs importants du Programme d'administration des successions. Tout d'abord, elles soutiennent les capacités des Premières Nations en matière de successions et permettent ainsi d'accroître leur participation aux affaires successorales et leur autonomie à cet égard. En second lieu, lorsque les Premières Nations disposent de capacités accrues en matière de successions, la participation du Ministère est plus susceptible d'être limitée à la fonction d'« administrateur de dernier recours ». Les preuves empiriques suggèrent que ces efforts de développement des capacités sont profitables aux Premières Nations participantes, mais l'évaluation n'a pas permis de trouver des renseignements systématiques sur leurs incidences et de déterminer si des économies de coûts avaient été réalisées grâce à ceux-ci. À l'avenir, les initiatives similaires pourraient offrir une perspective plus équilibrée sur les incidences, les avantages et les difficultés.

Politique sur la valeur minimale

Afin de réduire le nombre de dossiers qu'AADNC doit traiter et d'améliorer leur gestion, la région de la Colombie-Britannique évalue le besoin d'administrer les dossiers qui relèvent de la compétence d'AADNC. En fait, la stratégie n'est pas fondée sur la valeur en dollars de la succession, mais plutôt sur la nature des biens du défunt. Par exemple, si le seul bien de la succession est un véhicule automobile, même si celui-ci est d'une valeur relativement peu élevée, un administrateur du Ministère administrera la succession, puisque la propriété d'un véhicule automobile peut seulement être transférée par le représentant personnel désigné d'une succession. Cependant, si les biens de la succession se limitent, par exemple, aux objets personnels du défunt, l'agent des successions peut interrompre l'administration de la succession et aviser le plus proche parent ou les bénéficiaires, selon le cas, car la distribution de ces biens ne requiert pas la participation du Ministère.

La politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique permet à AADNC d'assurer l'exercice d'une diligence raisonnable avant la clôture du dossier d'une succession. À cette fin, on tente de joindre le plus proche parent du défunt, les institutions financières et les créateurs pour vérifier si le dossier doit être fermé. Lors de la clôture du dossier d'une succession, il faut envoyer les avis appropriés. Le dossier sera rouvert au besoin (p. ex., lorsqu'il faut revenir sur la décision originale de fermer le dossier à la suite de la découverte de biens supplémentaires).

La politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique a été conçue par le personnel d'AADNC de la Colombie-Britannique, expressément pour la région de la Colombie-Britannique, et il n'existe aucune politique similaire en vigueur à l'échelle nationale. Cependant, une vérification menée en 2002 recommandait l'adoption d'une approche politique sur la valeur minimale sous une forme quelconque au niveau national⁵⁸. Il convient de noter que, si l'on prévoit appliquer une politique sur la valeur minimale à AADNC, cette dernière doit être assez souple pour que chaque région puisse s'adapter au contexte provincial ou territorial. De plus, toute approche ou procédure relative à une politique similaire mise en œuvre ailleurs doit

⁵⁸ Vérification de l'administration des successions, Services ministériels d'AADNC, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne en collaboration avec BDO Dunwoody LLP, février 2002.

comprendre une approche rigoureuse afin de déterminer si le Ministère doit fermer le dossier de la succession et offrir la souplesse nécessaire pour rouvrir les dossiers au besoin. Par-dessus tout, ces approches doivent être conçues et mises en œuvre dans le but d'atteindre un objectif clair, comme celui de réduire le nombre de dossiers de succession ouverts, tout en permettant au ministre de s'acquitter adéquatement de sa responsabilité à l'égard des successions des Indiens inscrits décédés qui résidaient ordinairement dans une réserve.

Recommandation n° 12

- **Étudier la faisabilité d'adopter et de mettre en œuvre à l'échelle nationale la politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique dans le cadre du Programme d'administration des successions.**

Adoption de mesures de recouvrement des coûts pour le Programme d'administration des successions d'AADNC

Dans le cadre de l'analyse documentaire, certaines des mesures de recouvrement des coûts appliquées par les provinces dans les cas où elles administrent les successions ont été sélectionnées et examinées pour les quatre provinces suivantes : la Colombie-Britannique⁵⁹; l'Alberta⁶⁰; le Manitoba⁶¹ et l'Ontario⁶². L'analyse a permis de mettre en lumière les régimes de recouvrement des coûts des provinces en ce qui touche l'administration des successions. Ces provinces déduisent les honoraires et les coûts de la succession avant la distribution définitive. Les déductions sont calculées au moyen de combinaisons d'honoraires et de pourcentages établis. Mis à part les procédures liées aux intérêts de la Couronne sur les terres de réserve, le processus d'administration des successions relevant de la compétence du ministre d'AADNC est, en général, similaire à celui qui est appliqué pour les autres Canadiens. À l'heure actuelle, AADNC ne dispose d'aucun mécanisme de recouvrement des coûts en place pour les services qu'il offre lorsqu'il administre les successions.

⁵⁹ Tuteur et curateur public de la Colombie-Britannique, *Fee Schedule as Administrator for an Estate*, accessible à l'adresse suivante :

<http://www.trustee.bc.ca/pdfs/EPTS/Fee%20Schedule%20as%20Administrator%20for%20an%20Estate.pdf>, 13 juillet 2012.

⁶⁰ Ministère de la Justice de l'Alberta, *Office of the Public Trustee – Administration Fee Rates For Decedent's Estates*, accessible à l'adresse suivante :

http://justice.alberta.ca/programs_services/public_trustee/Documents/admin_fee_rates_decedents_estates.pdf, 13 juillet 2012.

⁶¹ Le Curateur Public du Manitoba, *Honoraires*, accessible à l'adresse suivante :

<http://www.gov.mb.ca/publictrustee/services/fees.fr.html>, juillet 2012.

⁶² Le Bureau du Tuteur et curateur public de l'Ontario, *Estates Administration*, accessible à l'adresse suivante :

<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/family/pgt/estatesadmin.pdf>, 12 juillet 2012.

6. Annuités découlant des traités

6.1 Profil du programme

6.1.1. Contexte et description

La signature de traités fait partie intégrante d'un processus historique qui s'est amorcé à l'arrivée des premiers Européens en Amérique du Nord⁶³. Les premiers liens officiels établis entre les Européens et les Premières Nations étaient des alliances diplomatiques et militaires. Chaque année, on renouvelait l'alliance par une cérémonie d'échanges de présents et d'amitiés. Les groupes indiens ont promis d'être loyaux aux Anglais et de les appuyer contre les Français et leurs alliés indiens en échange de présents. En 1760, à la suite de la conquête de la Nouvelle-France par l'Angleterre, les alliances militaires ont cédé le pas aux alliances commerciales afin d'assurer l'approvisionnement en peaux de fourrure. Encore une fois, cette alliance était renouvelée chaque année lors de cérémonies au cours desquelles les Anglais versaient des présents et des annuités à leurs alliés autochtones, qui étaient alors en position de force pour négocier des paiements et des annuités. À cette époque, selon les dirigeants de la colonie, le territoire appartenait aux Indiens, sur qui reposaient les fondations de l'économie alors orientée autour du commerce des fourrures.

Toutefois, à la fin du 18^e siècle, les pressions se sont accentuées pour ouvrir les terres des Indiens à la colonisation agricole et à l'exploitation des ressources minérales et forestières. De plus, le Trésor britannique a imposé des restrictions budgétaires qui ont entraîné une diminution graduelle des annuités et de la valeur des présents.

Débutait alors la période de la signature des traités comprenant des annuités avec les Indiens en échange de leurs terres en vue d'assurer la colonisation et la mise en valeur des ressources. La Couronne britannique a signé les traités Robinson-Supérieur et Robinson-Huron en 1850. Elle s'est engagée à verser une annuité de quatre dollars⁶⁴, en argent comptant, par membre en règle de la bande, au même moment chaque année, « aussi longtemps que brillera le soleil, que poussera l'herbe et que couleront les rivières ».

⁶³ Le lecteur pourra consulter ces études pour une analyse historique plus approfondie : J.R. Miller. (2009). *Compact, Contract, Covenant. Aboriginal Treaty-Making in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 379 pages. White, J.P., Anderson, E., Morin, J. et D. Beavon (éditeurs). (2010). *Aboriginal Policy and Research. A History of Treaties and Policies, Volume VII*. Toronto, Thompson Educational Publishing Inc., 212 pages. Leslie, J.F. et B. Baldwin. (2006). *Indian Treaty Annuities: The Historical Evolution of Government Policy, from Colonial Times to Treaty 3*. Ottawa, Public History Inc. et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 183 pages. Morin, J. *Treaties and the Evaluation of Canada*, dans Newhouse, D.R., Voyageur, C.J. Voyageur et D. Beavon (éditeurs). *Hidden in Plain Sight. Contributions of Aboriginal Peoples to Canadian Identity and Culture*. Toronto, University of Toronto Press, p. 19-34.

⁶⁴ Au départ, l'annuité était plus basse que quatre dollars. En mai 1879, le Parlement a voté une augmentation de l'annuité prévue au traité Robinson pour la faire passer de 60 c à 4 \$. Leslie, J.F. et Public History Inc. (2007). *Historique de la Loi sur les Indiens, de l'époque coloniale à 1951, Volume 1, 3^e édition*. Préparé pour la Direction des revendications spéciales du Centre de recherche historique et de recherche sur les revendications, Direction générale des revendications particulières, ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien, p. 62.

La nécessité d'accroître la superficie du terrain et la vente de terres pour la colonisation dans l'ouest a donné lieu à la négociation d'une deuxième série de traités. Ces négociations se sont échelonnées de 1871 à 1921 et ont mené à la signature des traités 1 à 11. Ces traités stipulent notamment que des annuités de cinq dollars seront versées chaque année aux Indiens membres en règle de ces bandes. Les traités numérotés stipulent également que le chef et les représentants du chef (qui sont inclus à partir du traité n° 3) recevront une annuité de 25 \$ et de 15 \$, respectivement, ainsi qu'un nouveau costume tous les trois ans.

La valeur des annuités versées était beaucoup plus élevée au moment de la signature des traités qu'elle ne l'est aujourd'hui. Par exemple, le premier traité numéroté signé en 1871 prévoyait un paiement de cinq dollars. En 2007, ce montant équivalait à environ 100 \$. L'annuité de cinq dollars prévue dans le dernier traité numéroté, qui a été signé en 1922, s'élevait à environ 60,00 \$ à l'époque⁶⁵.

Depuis la signature de ces traités, des annuités doivent être versées lors d'une visite dans les collectivités, en argent comptant, chaque année. C'est ainsi que le Programme des annuités découlant des traités a évolué au fil du temps. Le Programme des annuités découlant des traités se divise en deux volets : 1) le paiement des annuités aux membres des bandes admissibles; et 2) l'EPAT⁶⁶.

Programme des annuités découlant des traités

Le Programme des annuités découlant des traités⁶⁷ est responsable de l'administration des politiques et des processus liés au paiement des annuités prévues dans les traités que les Premières Nations ont signés avec le gouvernement britannique et, plus tard, avec le gouvernement canadien. Les bénéficiaires des annuités sont les descendants des signataires des traités Robinson-Supérieur et Robinson-Huron et des traités numérotés (1 à 11). Au 31 décembre 2011, il y avait approximativement 310 bandes et 503 653 Autochtones admissibles à une annuité de traités⁶⁸.

Les bandes visées par les traités ont le droit, et non l'obligation, de demander chaque année à AADNC de tenir une cérémonie de paiement des annuités. Lorsqu'une demande est présentée, le Ministère doit veiller à la satisfaction de celle-ci. En outre, certaines bandes peuvent demander l'organisation de plus d'une cérémonie de paiement des annuités, surtout lorsque la bande se divise en plusieurs petites collectivités.

⁶⁵ Erik Anderson. *The Treaty Annuity as Livelihood Assistance and Relationship Renewal*, op. cit., p. 90.

⁶⁶ Les renseignements de cette section proviennent de : AADNC, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités. *Manuel d'administration des paiements prévus par des traités*. Inscription, revenus et gouvernance des bandes, Services fonciers et fiduciaires, mars 2002. FISAT. *Guide de l'expérience du paiement des annuités prévues dans les traités (EPAT)*, 2011, 11 pages. FISAT. *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités*. 2010, 23 pages. AADNC, *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités*, accessible à l'adresse suivante :

<http://intra/inac/category.asp?Id=1797&SortBy=Alpha&Name=Exp%20rience+du+paiement+des+annuit%20s+pr%20vues+dans+les+trait%20s&AltName=Treaty+Annuity+Payment+Experience&Language=E>.

⁶⁷ AADNC. *Programme des annuités découlant des traités*. Évaluation du programme. 19 novembre 2009, 4 pages.

⁶⁸ AADNC. *Rapport sur le Système des paiements de traités. Sommaire des annuités prévues dans les traités par traité, 2011*. Rapport généré le 6 janvier 2012.

Les listes des paiements de traités où sont identifiés les Indiens admissibles sont générées par le Système des paiements de traités (SPT) et sont fondées sur les données stockées et conservées dans le Système d'inscription des Indiens. Le personnel régional d'AADNC utilise ces listes de paiement pour inscrire les paiements d'annuités. En plus des jours des traités dans les réserves, certaines régions peuvent tenir des événements en milieu urbain.

Les cérémonies de paiement sont organisées de manière similaire dans l'ensemble des régions. La planification de la saison des traités débute en janvier lorsque les régions envoient une lettre à toutes les bandes admissibles, afin de déterminer leur intérêt à organiser une cérémonie de paiement des annuités dans leur collectivité, entre mai et octobre. Après réception des réponses, il est possible d'établir le calendrier. Une fois le calendrier établi, il faut communiquer avec les partenaires de la prestation du programme tels que les agences de sécurité et la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) pour régler les détails du voyage. Étant donné que les employés régionaux d'AADNC doivent transporter d'importantes sommes d'argent pour se rendre aux divers endroits et en revenir, une politique sur la sécurité a été adoptée en mars 1996. Cette politique établit certains principes nationaux concernant la manipulation de l'argent destiné aux paiements des annuités afin de minimiser les risques pour les personnes et la propriété. En se fondant sur ces lignes directrices nationales, les régions ont élaboré leur propre politique pour orienter les pratiques d'approvisionnement, de transport, de stockage et de paiement annuités de traités. Les principaux éléments des lignes directrices régionales sur la sécurité décrivent : 1) les responsabilités de la direction et du personnel d'AADNC en ce qui touche l'élaboration et la mise en œuvre de procédures de sécurité; 2) les procédures détaillées relatives au transport, à la manipulation et à la protection de l'argent du point de réception à la banque jusqu'au retour des surplus à la banque; 3) la présence, les rôles et les responsabilités des agents de sécurité; 4) la manipulation et la sécurité des listes des paiements de traités; et 5) la façon dont les employés doivent intervenir en cas de tentative de vol⁶⁹.

L'équipe chargée du paiement des annuités à AADNC arrive dans une collectivité, accompagnée par un agent de la GRC en tunique rouge, dont la présence est une partie importante de la commémoration de la signature du traité. L'événement lié au traité commence par un discours du chef de la bande, qui est suivi d'une poignée de main. Ensuite le paiement des annuités s'amorce par la remise d'un premier paiement au chef de la collectivité. Ensuite vient le tour des autres membres de la bande.

Chaque année, environ 30 cérémonies de paiement ont été tenues en moyenne dans des centres urbains entre 2006-2011⁷⁰. Ces cérémonies urbaines regroupent au même endroit des membres de nombreuses bandes visées par plusieurs traités. Ces cérémonies sont organisées à l'initiative du bureau régional, et non pas des bandes. Selon les interviewés, le fait de donner la possibilité aux membres des bandes en milieu urbain qui sont visées par un traité de recevoir leurs paiements en argent comptant permet de réduire le nombre d'annuités payées par chèque, pratique qui est très coûteuse pour le Ministère.

⁶⁹ AADNC, FISAT. *Manuel d'administration des paiements prévus par des traités*. p. 21-22.

⁷⁰ AADNC. *Système des paiements de traités*. Compilation des données selon la consultation menée le 19 avril 2012.

Deux régions ont fourni des données sur les divers modes de paiement des annuités, y compris les paiements en milieu urbain. Ces tableaux montrent qu'au Manitoba, les paiements dans les centres urbains représentaient entre 19,8 pour cent et 25,5 pour cent des paiements totaux de 2009 à 2011 (tableau 6.1).⁷¹ Cette proportion est inférieure à neuf pour cent à Sudbury, où les paiements effectués en personne au bureau régional s'élevaient entre 2,3 pour cent en 2011 et 8,2 pour cent en 2006 (tableau 6.2).⁷²

Tableau 6.1 Les divers modes de paiement des annuités au Manitoba, 2009-2011

Année	Annuités payées dans les collectivités (\$)	Annuités payées dans les centres urbains (\$)	Annuités payées par chèque (\$)	Total des annuités payées (\$)	Pourcentage de paiements urbains sur le total des paiements
2009	348 625,00,	132 040,00	38 070,00	518 735,00	25,5
2010	370 393,00	104 545,00	53 972,00	528 910,00	19,8
2011	356 325,00	103 835,00	40 933,00	501 093,00	20,7

Tableau 6.2 Les divers modes de paiement des annuités à Sudbury, 2006-2011

Année	Annuités payées dans les collectivités (\$)	Annuités payées par d'autres modes (\$)	Annuités payées au bureau régional (\$)	Total des annuités payées (\$)	Pourcentage des autres modes sur le total des paiements
2006	32 628,00	3 208,00	3 376	39 212,00	8,2
2007	44 564,00	3 240,00	2 889	50 693,00	6,4
2008	29 140,00	1 352,00	3 480	33 972,00	4,0
2009	50 305,00	2 576,00	4 896	57 777,00	4,5
2010	35 868,00	3 628,00	7 032	46 528,00	7,8
2011	48 743,00	1 236,00	4 088	54 067,00	2,3

Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités (EPAT)

L'EPAT est un programme national d'apprentissage conçu à l'intention des employés qui travaillent dans la région de la capitale nationale et les régions non couvertes par des traités (Atlantique, Québec, Yukon et Nunavut). Les employés d'autres régions où des collectivités des Premières Nations ont droit à des annuités de traités peuvent se porter volontaires dans leur propre région. L'EPAT offre aux employés une occasion d'apprentissage unique en les invitant à participer à des événements de paiements de traités tenus dans les régions. De plus, le programme vise à fournir des ressources supplémentaires aux régions pendant les mois les plus occupés de la saison des paiements des annuités de traités. Les employés qui souhaitent prendre part au programme ajoutent cette activité à leur plan d'apprentissage annuel, et leur employeur couvre tous les frais de déplacement des participants, y compris les déplacements dans la région d'accueil⁷³.

⁷¹ AANDC, bureau régional du Manitoba. *Treaty Annuity Payment Reports for the Manitoba Region*, 2010 et 2011.

⁷² AANDC, bureau régional de Sudbury Region. *Treaty Reconciliation Reports*, 2006 à 2011

⁷³ Avant 2010, les frais de déplacement étaient partagés entre l'employeur et les régions d'accueil.

Le programme de l'EPAT existe depuis 2002, mais les données sur les taux de participation étaient seulement disponibles pour 2010 et 2011⁷⁴. Les participants à l'EPAT ont assisté à 13,5 pour cent des cérémonies en 2010 et à 7,5 pour cent d'entre elles en 2011⁷⁵.

6.1.2 Objectifs et résultats prévus

Les résultats immédiats déterminés dans le cadre de la revue de documents et des entrevues sont que le Canada honore ses obligations issues des traités conclus avec les Premières Nations et que le Canada et les Premières Nations célèbrent les événements liés aux traités. Le résultat intermédiaire est la confiance et les bonnes relations entre le Canada et les Premières Nations. Le programme de l'EPAT poursuit deux objectifs qui se complètent mutuellement : 1) fournir une occasion unique d'apprentissage et de sensibilisation aux peuples autochtones; et 2) soutenir les régions pour le versement des annuités de traités.

6.1.3 Gestion du programme

Les paiements d'annuités de traités sont administrés par les directeurs généraux régionaux sous la direction fonctionnelle de la Direction des FISAT à l'AC. Cette équipe élabore les normes et les processus propres à ces activités.

Les régions suivent les procédures générales énoncées dans le *Manuel d'administration des paiements prévus par des traités*⁷⁶, dont la plus récente édition date de mars 2002. Les normes et procédures présentent les détails des annuités à payer, les bandes et les particuliers admissibles, les critères à respecter pour le paiement. Cependant, les paiements d'annuités et l'organisation de ceux-ci sont laissés à la discrétion des régions.

6.1.4 Principaux intervenants et bénéficiaires

Premières Nations et membres visés par des traités, dans les réserves et les centres urbains

Les annuités de traités sont payées aux Indiens inscrits qui sont membres d'une bande visée par un traité (les traités Robinson-Huron et Robinson-Supérieur et les traités numérotés). La bande des Premières Nations doit demander la tenue d'un événement lié au traité à son bureau régional. Les membres de la bande peuvent recueillir leurs annuités dans la collectivité pendant un événement lié au traité ou dans un centre urbain ou l'obtenir par la poste.

⁷⁴ FISAT. *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités 2010*. Direction générale des affaires individuelles, Secteur de la résolution et des affaires individuelles, 20 pages. FISAT. *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités 2011*. Direction générale des affaires individuelles, Secteur de la résolution et des affaires individuelles, 19 pages.

⁷⁵ FISAT. *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités 2010*, p.6, et *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités 2011*, p.5. AADNC. Système des paiements de traités, 2010 et 2011. Rapport généré le 19 avril 2012.

⁷⁶ AADNC, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités. *Manuel d'administration des paiements prévus par des traités*. Inscription, revenus et gouvernance des bandes, Services fonciers et fiduciaires, mars 2002.

Organisations et entreprises chargées de la sécurité

Selon la région, différentes organisations policières (provinciales, municipales, autochtones et GRC) assurent la sécurité durant la saison des paiements de traités. Les agents de la GRC jouent également un rôle protocolaire pendant les événements de paiement de traités.

Dans certaines régions, des entreprises de sécurité privées sont chargées du transport de l'argent de la banque au bureau régional.

Bénévoles du programme de l'EPAT

Le personnel d'AADNC peut se porter bénévole pour offrir un soutien pendant les cérémonies de paiement des annuités de traités. De plus, dans les régions, le personnel d'autres ministères peut se porter bénévole.

Services juridiques, AADNC

Le personnel des Services juridiques et du ministère de la Justice de l'AC et des régions fournit des conseils sur l'incidence possible de divers aspects liés aux annuités de traités sur les obligations fiduciaires du ministre en vertu des traités historiques.

Le Bureau du registraire des Indiens

Le Bureau du registraire des Indiens tient le Registre des Indiens, registre officiel où sont identifiés tous les Indiens inscrits au Canada conformément à la définition de la *Loi sur les Indiens*. Le Registre des Indiens sert à compiler les noms des Indiens qui sont admissibles au versement d'une annuité découlant d'un traité. Les décès, les naissances et les autres changements au statut enregistrés dans le Registre des Indiens sont également inscrits dans le SPT, qui est tenu par le Programme des annuités découlant des traités, pour permettre la mise à jour des listes.

6.2. Constatations – Pertinence

Constatation n° 17 : Le Programme des annuités découlant des traités est pertinent en raison du besoin continu du Canada d'honorer les traités et de la forte demande d'événements et de paiements liés aux traités.

L'analyse documentaire démontre que, pour le gouvernement fédéral, les traités historiques constituent une entente fermée, non négociable, contenant des obligations à respecter, en échange de l'achat des terres des Autochtones sur le territoire couvert par le traité. Les modalités des traités doivent être honorées, car leur non-respect portera préjudice à la relation entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations.

Le paiement des annuités de traités est directement lié au rôle et aux responsabilités du gouvernement fédéral. Le rôle et les responsabilités du gouvernement du Canada à l'égard des

Autochtones sont décrits dans les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*⁷⁷. L'article 91 de la *Loi constitutionnelle, 1867*, stipule que le gouvernement du Canada est responsable des Indiens et, par conséquent, des traités et des annuités, ainsi que de la négociation des nouveaux traités. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle, 1982*, reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.

Pendant la période couverte par l'évaluation (de 2006-2007 à 2010-2011), 86,4 pour cent des bandes admissibles, en moyenne, ont tenu un événement de paiement de traité. Cette proportion est passée à 70 pour cent en 2007 et en 2008, mais les renseignements expliquant cette diminution n'ont pu être obtenus.

Au cours des années couvertes par l'évaluation, 73,6 pour cent des annuités dues, en moyenne, ont été touchées par les membres des bandes (voir le tableau 6.4). Toutefois, les pourcentages varient d'une année à l'autre, les deux extrêmes étant 67,3 pour cent en 2011 et 80,1 pour cent en 2010⁷⁸. Lorsque l'on prend en compte les annuités payées par d'autres modes, par exemple, au bureau régional, lors d'événements urbains ou par chèque, les membres de 305 bandes admissibles sur 310 touchent leur annuité,⁷⁹ ce qui représente 98,4 pour cent des bandes admissibles.

6.3. Constatations – Rendement

Les résultats du Programme des annuités découlant des traités comprennent le respect des obligations du Canada prévues dans les traités conclus avec les Premières Nations; la célébration des événements liés aux traités par le Canada et les Premières Nations; et la confiance et les bonnes relations entre le Canada et les Premières Nations. Les résultats de l'EPAT sont l'apprentissage et la sensibilisation au sujet des traités et le soutien des régions pour le versement des annuités de traités.

Les constatations révèlent que le Programme des annuités découlant des traités permet d'honorer les obligations du Canada prévues dans les traités et de promouvoir la célébration des événements liés aux traités. Pendant la période couverte par l'évaluation, 86,4 pour cent des bandes admissibles, en moyenne, ont tenu un événement de paiement de traité, et 73,6 pour cent des annuités dues, en moyenne, ont été touchées par les membres des bandes. En général, même si le personnel d'AADNC est d'avis que le processus de paiement des annuités de traités permet d'établir la confiance et contribue aux bonnes relations entre le Canada et les Premières Nations, on ne sait pas encore à l'heure actuelle si les Premières Nations partagent le même point de vue.

⁷⁷ Ministère de la Justice Canada, *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, accessible à l'adresse suivante : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/Const_index.html

⁷⁸ AADNC. *Système des paiements de traités*. L'information de 2010 a été générée le 6 janvier 2012, et celle de 2011, le 19 avril 2012.

⁷⁹ AADNC. *Système des paiements de traités*. Rapport a été généré le 19 avril 2012. AADNC, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités. *Manuel d'administration des paiements prévus par des traités*, annexe A : Liste de bandes d'annuité de traités, ordre numérique

Les constatations suggèrent qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité et l'économie en abordant les problèmes liés au SPT et en partageant et en mettant en œuvre les pratiques exemplaires visant à réduire les coûts associés au versement des annuités de traités.

6.3.1 Efficacité

Constatation n° 18 : Le Programme des annuités découlant des traités aide le Canada à honorer ses obligations prévues dans les traités envers les Premières Nations par le biais de la célébration des événements liés aux traités.

Comme l'indique la section 6.2.1, il existe une forte demande d'événements liés aux traités, et la majorité des annuités sont touchées tous les ans. Bien qu'il s'agisse d'un indicateur du niveau de succès, le versement des annuités entraîne certaines difficultés. Selon le personnel régional interviewé, divers facteurs internes et externes posent des problèmes pour le paiement des annuités de traités. À l'interne, ces difficultés comprennent notamment les frais de déplacement, particulièrement pour se rendre dans les collectivités éloignées; l'incertitude relative au nombre d'Indiens qui réclameront leur annuité, particulièrement lorsqu'ils n'ont pas touché leurs annuités au cours des années précédentes et ont donc le droit de les réclamer, ce qui complique la planification des montants à distribuer; les erreurs dans les listes de personnes admissibles; les problèmes récurrents avec le SPT en raison desquels il est impossible, par exemple, d'imprimer les listes des paiements des annuités; et l'incapacité de répondre aux exigences de la directive sur la sécurité.

En dépit de ces difficultés, le personnel d'AADNC assure le versement des paiements de traités et l'organisation des événements liés aux traités et y participe. Toutes les personnes interviewées⁸⁰ ont mentionné que le versement des annuités de traités aide à instaurer la confiance et à favoriser de bonnes relations entre la Couronne et les Premières Nations, non seulement avec les signataires des traités, mais également avec toutes les Premières Nations du Canada. Tous les interviewés ont également mentionné que le non-respect des modalités des traités historiques par le gouvernement du Canada aurait un impact négatif sur ses relations avec l'ensemble des Premières nations du pays et ouvrirait la voie à des poursuites judiciaires. La réputation du Canada serait également entachée à l'échelle nationale et internationale.

Dans la documentation⁸¹, elle fait remarquer que, pour les Premières Nations, les célébrations des jours des traités représentent le renouvellement de l'entente conclue entre les nations. Le paiement des annuités est perçu par de nombreuses Premières Nations comme le renouvellement de la relation établie lors de la signature des traités historiques, mais aussi comme une relation qui contribue à la définition de l'environnement politique global en matière de questions autochtones. Cependant, il est impossible de confirmer, par le biais de l'information disponible, si les Premières Nations estiment que le Programme des annuités découlant des traités permet d'établir la confiance et contribue aux bonnes relations entre le Canada et les Premières Nations.

⁸⁰ Entrevues réalisées à l'administration centrale, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta.

⁸¹ Le document suivant résume la situation historiographique : Anderson, E. *The Treaty Annuity as Livelihood Assistance and Relationship Renewal*, p.73, 88.

Constatation n° 19 : Le programme de l'EPAT représente une bonne occasion pour les participants de se sensibiliser davantage au sujet des peuples et de la culture autochtones et des traités, mais il ne répond pas à la demande de personnel dans les régions.

Comme le démontrent les commentaires des anciens participants, le programme de l'EPAT a réussi à fournir des possibilités de visites communautaires et d'échanges culturels. Les documents disponibles sur la participation bénévole⁸² montrent que les anciens participants à l'EPAT ont apprécié leur expérience d'apprentissage et ont signalé qu'il s'agit d'une expérience très enrichissante qui met en lumière les conditions de vie dans les réserves et les collectivités éloignées; qu'ils étaient honorés de représenter la Couronne et d'observer les relations respectueuses entre la Couronne et les Premières Nations; qu'il s'agit d'une occasion privilégiée de visiter les collectivités, d'interagir personnellement avec les membres des Premières Nations et de découvrir leurs cultures, choses qui sont toutes impossibles à partir de l'AC; et que le programme permet d'échanger avec les collègues des régions.

Même si le programme est bien accueilli parmi les bénévoles, selon les interviewés et un échantillon de renseignements sur la dotation lors des événements de paiements de traités, le programme de l'EPAT n'a pas permis de répondre aux besoins en personnel en raison des faibles taux de participation et de la période choisie pour la saison des paiements de traités. La plupart des cérémonies de paiement (62 pour cent) sont tenues entre avril et juin, période à laquelle les budgets d'AADNC alloués aux plans d'apprentissage ne sont pas encore confirmés, de même que la participation des employés. Les autres cérémonies de paiement (38 pour cent) sont tenues en juillet et en août lorsqu'un bon nombre d'employés sont en vacances, et le bassin de bénévoles potentiels est donc réduit.

Dans le cadre de leurs efforts visant à répondre à la demande de personnel aux fins du versement des paiements d'annuités, la majorité des régions⁸³ ont élaboré leurs propres versions du programme de l'EPAT, en s'appuyant toutes sur le principe et la fonction de la version nationale⁸⁴. Les fondements restent les mêmes, c'est-à-dire que les participants sont recrutés au sein d'AADNC et d'autres ministères de la région, une formation est offerte aux participants, et l'employeur rembourse les coûts pour les participants. Afin de combler les besoins en personnel, les gestionnaires régionaux interviewés ont proposé de rendre la participation à l'expérience du paiement obligatoire pour tous les nouveaux employés d'AADNC.

⁸² FISAT. *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités 2010*, p. 8, et *Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités 2011*, p.6. FISAT. *Rapport d'évaluation des employés et des bénévoles – EPAT-TAPE 2011*.

⁸³ La Colombie-Britannique ne participe pas au programme de l'EPAT et ne met en œuvre aucun programme régional similaire.

⁸⁴ Entrevues réalisées en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta.

Il existe peu de données sur les besoins en personnel pour les événements de paiement de traités, et seules les régions du Manitoba et de la Saskatchewan⁸⁵ ont fourni des données précises sur le nombre de personnes qui prennent part au versement des paiements d'annuités. L'information sur les effectifs au Manitoba et en Saskatchewan pour la saison des paiements de 2010, qui est présentée au tableau 6.5, montre que, dans le cadre du programme de l'EPAT, il y avait relativement peu d'employés de l'AC par rapport au nombre de membres du personnel régulier et d'employés d'autres secteurs régionaux d'AADNC et d'autres ministères régionaux.

Tableau 6.3 Personnel responsable du paiement des annuités au Manitoba et en Saskatchewan, 2010

Personnel	Manitoba	Saskatchewan
Total de jours de paiement	87,5	85
Nombre d'événements	69	81
Personnel régulier (traités)	87	184
Autres secteurs régionaux d'AADNC	94	100
EPAT – Administration centrale	6	14
Autres ministères régionaux	45	15
Total d'employés	232	313
Moyenne de jours travaillés par personne	7,7	3,7
Moyenne de personnes par événement	3,4	3,9

En 2011, certaines régions ont cessé toute participation au programme national de l'EPAT. En plus du problème lié au trop faible nombre de bénévoles dans le cadre de l'EPAT, l'acceptation de participants par les régions peut avoir un effet défavorable sur l'établissement des budgets régionaux, c'est-à-dire que les coûts liés au nombre de participants à l'EPAT pendant une année doivent être soustraits des projections du budget (de dotation) des régions pour l'année subséquente, ce qui entraîne des réductions budgétaires⁸⁶.

Recommandation n° 13

- **Revoir et réviser au besoin l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités pour mieux répondre aux besoins régionaux.**

Recommandation n° 14

- **Étudier différentes options pour gérer les pénuries de ressources pendant la saison des paiements de traités, y compris la possibilité de rendre obligatoire la participation aux événements liés aux traités dans le cadre des fonctions normales de l'ensemble du personnel des Affaires individuelles.**

⁸⁵ AADNC, région du Manitoba. *Treaty Annuity Payment Reports for the Manitoba Region*, 2010. AADNC, région de la Saskatchewan. *Summary of Treaty Payment Volunteers*, 2010.

⁸⁶ Entrevues réalisées au Manitoba, mars 2012.

6.3.2. *Efficiencia y economía*

Constatación n° 20 : Les données du Système des paiements de traités ne sont pas suffisantes ou manquent d'uniformité afin de soutenir la gestion et la prestation du programme, la mesure du rendement et la prise de décisions.

Le Système des paiements de traités a été conçu pour faciliter la gestion du rendement, mais, en raison du manque de données ou de leur nature incomplète, il ne réussit pas à répondre aux besoins du programme en matière de reddition de comptes et, par conséquent, n'appuie pas la prise des décisions de manière adéquate. La collecte de données se limite au montant des annuités payées dans chaque collectivité, aux particuliers qui ont touché leur annuité, ainsi qu'au nombre de cérémonies de paiement et à leur emplacement. Bien que ces renseignements de base soient nécessaires, ils sont insuffisants pour favoriser la gestion efficace du programme.

Il n'y a pas suffisamment de données sur les coûts réels de la prestation du Programme des annuités découlant des traités et les taux de participation connexes ou sur l'ampleur de la demande d'annuités de traités⁸⁷. Il est donc difficile pour le personnel régional de planifier le budget et d'allouer les ressources, et de connaître la somme précise à emporter dans les collectivités. Le SPT et le Système d'inscription des Indiens ne sont pas synchronisés de manière adéquate. Ainsi, les personnes décédées demeurent parfois sur les listes des paiements de traités, tandis que d'autres membres n'y figurent pas. Aucun renseignement n'est recueilli sur les caractéristiques sociales des personnes qui touchent leur annuité (sexe, groupe d'âge, etc.), ce qui serait utile pour prévoir les tendances relatives à la participation.

En plus du manque de données décrit plus haut, les données du SPT ne sont pas toujours fiables. Ces dernières varient selon le type de rapport demandé. Certaines données sont également difficiles à interpréter. Par exemple, la différence entre « arriéré » et « montant dû » n'est pas définie. Finalement, la fonctionnalité du SPT présente certains problèmes. Le Système des paiements de traités ne fonctionne pas bien en version mobile. Les employés doivent donc compiler les données sur papier, puis entrer ces données manuellement dans le système. Les rapprochements effectués à la fin de chaque saison sont également réalisés manuellement, ce qui va à l'encontre d'une des principales utilités d'avoir ce système. Ce manque de fonctionnalité contribue aux inefficiences et aux probabilités d'erreurs pendant la saisie des données.

Recommandation n° 15

- **Perfectionner la collecte des données relatives au SPT pour faciliter une gestion plus efficace du programme et synchroniser le SPT et le Système de rapports sur les successions, de manière à améliorer la fiabilité des données en général.**

Constatación n° 21 : Le mode actuel de paiement des annuités de traités est coûteux eu égard aux montants des annuités versées.

⁸⁷ Les renseignements concernant le manque de données proviennent de l'analyse des données du SPT et sont corroborés par les entrevues faites avec les gestionnaires nationaux et régionaux.

Le tableau 6.4 présente une estimation des dépenses engagées par six régions par rapport au montant des annuités qu'elles ont payées. Selon ces données, les régions de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest dépensent davantage pour la prestation du programme que pour le versement des annuités qu'elles doivent payer. Les dépenses varient d'une région à l'autre, car certaines régions doivent payer davantage pour la sécurité et les coûts associés aux déplacements dans les collectivités isolées et/ou éloignées. Selon ces données, le coût moyen d'une cérémonie de paiement des annuités en 2011 se situait entre 1 556 \$ en Colombie-Britannique et 2 649 \$ dans les Territoires du Nord-Ouest.

Tableau 6.4 Dépenses engagées par rapport aux annuités payées, 2011

Dépenses	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Territoires du Nord-Ouest	Total
Cérémonies	89	69	81	43	9	26	317
Total des dépenses liées aux paiements ⁸⁸ (\$)	158 880	176 561	160 780	72 911	14 000	68 869	652 001
Coûts moyens par cérémonie (\$)	1 785	2 559	1 985	1 696	1 556	2 649	2 057
Annuités payées ⁸⁹ (\$)	236 394	505 462	537 454	313 526	11 155	63 110	1 667 286
Dépenses en pourcentage d'annuités payées (%)	67,2	34,9	29,9	23,3	125,5	109,1	39,1

Dans le cas de la Saskatchewan, les coûts estimatifs présentés ci-dessus sont vraisemblablement inférieurs aux coûts réels. La région de la Saskatchewan a réalisé une évaluation détaillée des coûts associés aux paiements des annuités de traités pour les années 2007-2008 à 2009-2010,⁹⁰ dans le cadre de laquelle les coûts de prestation ont été estimés à 252 000 \$. Ce montant représente 92 000 \$ de plus que les coûts estimatifs de la Saskatchewan liés à la prestation qui figurent dans le tableau 6.4., ce qui indique que les coûts réels en 2011 représentent possiblement davantage 70 pour cent du coût des annuités plutôt que 30 pour cent comme l'illustre le tableau 6.4.

⁸⁸ Les données proviennent des rapports financiers fournis par les régions au FISAT de l'administration centrale, janvier 2012.

⁸⁹ Les données proviennent du Système des paiements de traité, *Sommaire régional, 2011*. Données extraites le 19 avril 2012.

⁹⁰ AADNC, région de la Saskatchewan. Rapport d'évaluation sur les dépenses de traités. Préparé par Finances régionales, 28 septembre 2009. 5 pages

6.3.3 *Autres modèles de prestation*

Constatation n° 22 : Au fil des ans, chaque région a mis en place certaines solutions de rechange pour réduire ou limiter en partie les coûts de prestation, sans toutefois partager ces pratiques exemplaires avec les autres.

La principale difficulté concernant l'examen des solutions de rechange est le fait que les annuités doivent être payées conformément aux traités peu importe les coûts connexes pour le Ministère. Néanmoins, le programme devrait examiner des moyens de réduire et de contrôler les coûts associés au versement des paiements.

Il n'est pas facile de modifier la prestation du programme. Les régions sont confrontées à une difficulté majeure étant donné que les frais de déplacement augmentent chaque année et que les budgets de voyage sont gelés. De plus, la croissance de la population autochtone entraînera un accroissement du nombre de personnes touchant des annuités. On envisage donc d'apporter un certain nombre de modifications aux modes de versement des annuités, par exemple, le versement des paiements tous les deux ans; l'envoi d'un chèque au conseil de bande couvrant le montant total des annuités, qui seront ensuite redistribués aux membres; ou l'établissement d'un montant minimal de 20 \$ pour le paiement d'annuités par chèque. Cependant, il sera difficile d'apporter des modifications, car les traités stipulent que l'annuité doit être versée aux membres annuellement, en argent comptant, sur une base individuelle. Qui plus est, il sera peut-être impossible d'établir une limite pour les paiements par chèque. Selon les interviewés, le Ministère ne peut modifier unilatéralement les modes de versement des annuités de traités.

Pour contrer ces difficultés, les régions ont mis à l'essai de nombreuses solutions de rechange afin d'améliorer le versement des paiements des annuités et d'économiser à cet égard. Par exemple, on a réussi à réduire les coûts associés au paiement des annuités par chèque⁹¹ grâce à la tenue de cérémonies de paiement dans les centres urbains, et les coûts salariaux par le recours à des stagiaires d'été. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la plupart des régions ont élaboré leur propre version du programme de l'EPAT, afin d'augmenter le nombre de personnes disponibles pour assurer le versement des annuités. Cette initiative permet de réduire la pression sur leurs employés, mais aussi les coûts, puisque les frais pour les participants sont remboursés par les directions générales d'attache des participants.

Certaines régions ont également organisé des cérémonies de paiement des annuités dans quelques collectivités situées à proximité les unes des autres. Lorsqu'une bande compte plusieurs collectivités, les équipes des bureaux régionaux visitent les collectivités en alternance tous les deux ou trois ans. Finalement, la coordination des déplacements avec les autres secteurs de la Direction générale a permis de réduire les coûts de transport. Les gestionnaires régionaux ont indiqué que ces mesures ont permis d'économiser sur le plan de la prestation du programme, mais n'étaient pas en mesure de fournir des chiffres précis à l'appui de ce constat.

⁹¹ Les interviewés évaluent entre 50 \$ et 60 \$ le coût d'émission d'un chèque au gouvernement fédéral.

Les améliorations et les solutions de rechange constituent l'élément principal des discussions et des initiatives au sein de la Direction des FISAT. Par exemple, certains gestionnaires régionaux aimeraient tenir un forum pour discuter des solutions de rechange, des difficultés et des solutions. Certains gestionnaires suggèrent la mise en place d'une offre à commandes nationale pour les services de sécurité. Les régions pourraient ainsi éviter le processus long et complexe lié à la négociation et au traitement de nouveaux contrats chaque année. L'administration centrale étudie la possibilité de mettre en œuvre des solutions de rechange telles que le paiement des annuités tous les deux ans et le dépôt direct de l'annuité dans le compte bancaire.

Recommandation n° 16

- **Coordonner des forums réguliers entre les membres du personnel des régions et de l'administration centrale de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités pour créer des possibilités d'échange de renseignements et de partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises.**

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

Dans l'ensemble, les quatre programmes relevant de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités continuent d'être pertinents et ont réussi, en règle générale, à atteindre les résultats immédiats liés à l'exécution des responsabilités établies dans la législation, notamment la *Loi sur les Indiens*. Cependant, en raison du lien étroit entre les programmes et les obligations prévues par la loi, l'attention accordée aux incidences des programmes de FISAT est insuffisante. De plus, cette situation a probablement aussi contribué au manque de données nationales fiables, ce qui ne permet pas de tirer des conclusions sur le rendement global des programmes de FISAT.

Sur le plan de l'efficacité et de l'économie, certaines régions affichaient un rendement extrêmement élevé et ont mis en œuvre des pratiques exemplaires visant à réduire les coûts de prestation qui pourraient être appliquées à l'échelle nationale. Par conséquent, il serait possible d'améliorer l'efficacité et l'économie des programmes de FISAT grâce au partage de l'information entre les régions et avec l'AC. L'adoption d'autres modèles de prestation pourrait également contribuer à l'amélioration de l'efficacité et de l'économie.

Les conclusions générales de l'évaluation sont présentées plus en détail ci-après :

Pertinence

Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités continue d'être pertinent en raison de la législation comme la *Loi constitutionnelle*, qui établit la compétence fédérale à l'égard des membres des Premières Nations vivant dans les réserves et hors réserve, et la *Loi sur les Indiens*, qui définit les obligations ministérielles liées aux fiducies et aux successions. Dans le cas des annuités de traités, le gouvernement du Canada doit continuer d'honorer ses obligations en vertu des premiers traités historiques ou il risque d'entrer en conflit avec les bandes visées par des traités et la communauté internationale qui appuie les droits des Autochtones. Jusqu'à ce que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée, que des mesures législatives de rechange soient adoptées et/ou que de nouveaux modèles de prestation soient proposés, ces programmes continueront d'être nécessaires.

La pertinence de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités est également confirmée par le niveau de demande des programmes actuels, par exemple, le nombre élevé de transactions effectuées dans le cadre du Programme des fonds des Indiens et leur valeur en dollars, ainsi que les taux de participation élevés aux événements de paiement de traités. En outre, le programme est pertinent en raison du besoin continu des Premières Nations d'avoir accès à des services liés aux successions comparables à ceux qui sont offerts par les provinces aux Canadiens non autochtones et de l'absence de solutions de rechange aux programmes de FISAT.

Pour ce qui est de l'harmonisation aux priorités fédérales et ministérielles, le Programme des fonds des Indiens ne cadre pas avec les priorités actuelles en matière de transparence, d'autonomie et de développement économique. Il semble que les liens avec la *Loi sur les Indiens* empêchent le programme de s'adapter aux priorités changeantes ou de répondre aux intérêts en évolution des Premières Nations.

Rendement – efficacité

Les programmes de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités ont généralement réussi à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, le processus d'approbation des dépenses du Programme des fonds des Indiens assure l'exercice d'une diligence raisonnable et contribue à une saine gouvernance. De plus, même s'il a parfois été difficile de déterminer la compétence et d'identifier et de protéger les biens dans le cadre des programmes d'administration des successions et du patrimoine, ces deux programmes ont permis de nommer des administrateurs de manière appropriée. Le Programme des annuités découlant des traités bénéficie d'un taux de participation élevé aux événements de paiement de traités et distribue la majorité des paiements prévus dans les traités historiques.

L'incidence à long terme des programmes de FISAT sur les collectivités et les particuliers n'a pas été déterminée vu le manque de données fiables sur le rendement. Le manque d'uniformité dans le type de données recueillies sur les successions, la qualité des données régionales et l'absence de suivi (à l'exception de la Colombie-Britannique) des administrateurs n'appartenant pas au Ministère, ont rendu impossible la réalisation d'une évaluation nationale du rendement des programmes d'administration des successions et du patrimoine. En ce qui touche le Programme des annuités découlant des traités, l'évaluation n'a pas permis de déterminer, à l'aide des données disponibles, la mesure dans laquelle le programme contribue aux bonnes relations entre le Canada et les Premières Nations. Il est nécessaire d'améliorer la reddition de comptes ou les systèmes d'information à l'appui.

Rendement – Efficience et économie

Il serait possible d'améliorer l'efficience et l'économie des programmes de FISAT de nombreuses façons. Le nombre de comptes en fiducie gérés par le Ministère pourrait être réduit grâce à la mise en œuvre de solutions de rechange au Programme des fonds des Indiens comme l'adoption d'une loi optionnelle révisée ou de nouvelles politiques et procédures qui donneraient aux bandes le contrôle des fonds retenus en fiducie. Le transfert de la responsabilité du Programme d'administration du patrimoine des vivants aux provinces et aux territoires permettrait de tirer profit de l'expertise et des processus existants dans les provinces et les territoires. Il est également évident que des améliorations pourraient être apportées au programme grâce à un partage accru de l'information et à la mise en œuvre à l'échelle nationale des pratiques exemplaires recensées.

7.2 Recommandations

En vertu des analyses et des constatations, il est recommandé que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien soutienne la mise en œuvre des recommandations suivantes :

Recommandation n° 1

- Étudier la possibilité d'élaborer une solution de rechange viable au Programme des fonds des Indiens qui permettrait aux Premières Nations d'accéder aux fonds du Trésor sans être assujetties aux contraintes de la *Loi sur les Indiens* et présenter la solution de rechange proposée au Comité des politiques stratégiques.

Recommandation n° 2

- Les modifications au Programme des fonds des Indiens et les solutions de rechange connexes doivent viser à accroître la transparence des dépenses des fonds des bandes faites au profit des membres, à améliorer l'accès au capital aux fins du développement économique et à promouvoir une plus grande autonomie.

Recommandation n° 3

- AADNC doit réviser le *Guide d'administration des fonds des bandes* afin de tenir compte de la politique actuelle et des pratiques modernes.

Recommandation n° 4

- Faciliter la discussion avec les Premières Nations sur la façon de rendre compte aux membres, d'une façon claire et pratique, de l'utilisation qui est faite des fonds des bandes.

Recommandation n° 5

- Élaborer des politiques et des procédures pour le Programme d'administration du patrimoine des vivants afin d'identifier les adultes à charge et de confirmer la compétence d'AADNC.

Recommandation n° 6

- Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » dans le cadre du Programme d'administration du patrimoine des vivants.

Recommandation n° 7

- Examiner la relation entre l'AC de FISAT et les régions afin d'offrir un soutien plus uniforme en temps plus opportun aux fins de l'administration du Programme d'administration du patrimoine des vivants.

Recommandation n° 8

- Veiller à l'adoption d'une approche normalisée pour la saisie des données dans le Système de rapports sur les successions afin de générer des données plus fiables pour la gestion du programme.

Recommandation n° 9

- Revoir la politique sur la sécurité des biens dans le cadre du Programme d'administration des successions pour cerner et atténuer les risques tels que les délais de notification des décès et les conflits possibles entre les politiques et les pratiques culturelles actuelles.

Recommandation n° 10

- Mettre au point une approche stratégique en matière de développement des capacités, qui comprendra des mesures du rendement appropriées aux fins de suivi, pour accroître l'efficacité et l'efficience du Programme d'administration des successions.

Recommandation n° 11

- Examiner la pertinence de la politique sur les « administrateurs de dernier recours » aux fins de l'administration du Programme d'administration des successions.

Recommandation n° 12

- Étudier la faisabilité d'adopter et de mettre en œuvre à l'échelle nationale la politique sur la valeur minimale de la Colombie-Britannique dans le cadre du Programme d'administration des successions.

Recommandation n° 13

- Revoir et réviser au besoin l'Expérience du paiement des annuités prévues dans les traités pour mieux répondre aux besoins régionaux.

Recommandation n° 14

- Étudier différentes options pour gérer les pénuries de ressources pendant la saison des paiements de traités y compris la possibilité de rendre obligatoire la participation aux événements liés aux traités dans le cadre des fonctions normales de l'ensemble du personnel des Affaires individuelles.

Recommandation n° 15

- Perfectionner la collecte des données relatives au SPT pour faciliter une gestion plus efficace du programme et synchroniser le SPT et le Système de rapports sur les successions, de manière à améliorer la fiabilité des données en général.

Recommandation n° 16

- Coordonner des forums réguliers entre les membres du personnel des régions et de l'administration centrale de Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités pour créer des possibilités d'échange de renseignements et de partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises.