

Étude spéciale sur les ententes de financement d'AINC

Rapport final

22 décembre 2008

Table des matières

Sommaire	1
I. Introduction	5
A. Contexte	5
B. Énoncé des travaux	5
C. Note sur les bénéficiaires	6
D. Approche et méthodologie	8
Approche générale	8
Examen de la documentation et des publications	8
Discussions avec des fonctionnaires d'AINC et d'autres ministères fédéraux ainsi que des experts	8
Discussions avec des Premières nations, des conseils tribaux et d'autres organisations autochtones	9
Études de cas	10
E. But et vue d'ensemble du rapport	10
II. Aperçu des constatations	12
A. Bref historique	12
B. Architecture des ententes de financement	13
Premières nations et conseils tribaux	13
Autorisations de financement	13
Ententes de financement	15
Autorisations de programme	17
Illustrations	18
Autres organisations autochtones	25
Autorisations de financement	25
Ententes de financement	25
Autorisations de programme	27
C. État de la situation concernant les ententes de financement	27
Premières nations et conseils tribaux	28
Autres organisations autochtones	30
Intervention	32
Synthèse	33
III. Questions clés et conclusions	35
A. Pertinence	35
Manque de clarté, de cohérence et de leadership	36
Partenariats	36
Favoriser le progrès	37
B. Efficacité	38
Gestion des risques	39
Premières nations et conseils tribaux	39
Autres organisations autochtones	41
Reddition de comptes	41
Premières nations et conseils tribaux	43
Autres organisations autochtones	45
Souplesse	45

Premières nations et conseils tribaux	45
Autres organisations autochtones	47
Conséquences inattendues	47
Premières nations et conseils tribaux	47
Autres organisations autochtones	48
C. Efficience	48
Fardeau administratif	48
Premières nations et conseils tribaux	48
Autres organisations autochtones	49
AINC	49
Exigences en matière de rapports	49
Premières nations et conseils tribaux	49
Autres organisations autochtones	50
Autres ministères fédéraux	50
Premières nations et conseils tribaux	50
Autres organisations autochtones	51
IV. Améliorations suggérées	52
A. Autres leçons apprises	52
B. Récents développements	53
C. Recommandations	54
D. Pistes de recherche	57
Contexte	62
Mode de financement	62
Administration, reddition de comptes et production de rapports	63
Historique	63
Premières années	63
Transfert des responsabilités en santé au Yukon	64
Transfert des responsabilités en santé au T.N.-O.	65
Litige financier avec le GTNO et poursuite en justice	65
Règlement à l’amiable de 1995	66
Développements récents	66
Conclusion	67
Examen de la documentation	67
Contexte	69
Mi’kmaw Kina’matnewey (MK)	69
Représentants de Mi’kmaw Kina’matnewey (MK)	70
Cadre politique et législatif	70
Mode de financement	71
Historique	72
Premières années	72
Développements récents	72
Administration, reddition de comptes et production de rapports	74
Gestion	74
Capacités	75
Rapports	75
Reddition de comptes	75

Planification et programmation.....	75
Préservation de la culture et de la langue Mi'kmaw.....	76
Principaux enjeux.....	76
Diversifications des revenus.....	76
Souplesse.....	76
Gouvernance.....	76
Pertinence de l'entente de financement.....	77
Conclusion.....	77
Examen de la documentation.....	78
 Annexe 1 – Énoncé des travaux pour l'étude spéciale sur les ententes de financement.....	 58
 Annexe 2 – Étude de cas : Subvention aux gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour les services hospitaliers et médicaux.....	 62
 Annexe 3 – Étude de cas : Subvention à Mi'kmaw Kina'matnewey.....	 69

Étude spéciale sur les ententes de financement d'AINC

Rapport final

Sommaire

Contexte

Le dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a chargé l'Institut sur la gouvernance de mener une étude spéciale sur les ententes de financement et l'obligation redditionnelle d'AINC en vue d'orienter les nouvelles recherches et les mesures à prendre. L'étude porte principalement sur les Premières nations (PN) non autonomes, les conseils tribaux (CT) et d'autres organisations autochtones qui offrent des services aux Premières nations. Elle a été effectuée au moyen d'un examen de la documentation et des publications (présenté dans un document distinct); de discussions avec des fonctionnaires, des experts et des bénéficiaires; et d'études de cas.

En raison du transfert de la prestation des programmes et services aux Premières nations et aux conseils tribaux par AINC, de nouvelles ententes et autorisations de financement ont été mises en place pour permettre aux Premières nations de répondre à leurs besoins avec une plus grande souplesse. L'architecture des ententes de financement actuelles est complexe et consiste en des :

- autorisations de financement – notamment des subventions, des modes optionnels de financement (MOF), des paiements de transfert souples (PTS) et des contributions.
- ententes de financement – les ententes globales de financement (EGF) reposent sur des subventions, des contributions et des PTS; les ententes de financement AINC-Premières nations (EFAPN) s'appuient sur des subventions, des contributions, des PTS et des MOF; les ententes de financement Canada-Premières Nations sont similaires aux EFAPN sauf qu'elles regroupent des programmes et des fonds d'autres ministères; et les ententes de transfert financier pour l'autonomie gouvernementale sont destinées exclusivement aux Premières nations autonomes et, par conséquent, ne font pas partie de la présente étude.
- autorisations de programme – elles définissent les conditions du financement en vertu de cette autorisation. Les principaux programmes d'une Première nation portent sur l'aide sociale, l'éducation et la gestion des immobilisations.

Les autres organisations autochtones sont financées par le biais de subventions, de contributions et de PTS, et ne sont pas admissibles aux MOF. Elles concluent essentiellement des ententes globales de financement annuelles ou pluriannuelles (EGF ou EGFP). Les autorisations de programme utilisées sont variées.

Nos recherches sur l'état de la situation concernant les ententes de financement indiquent qu'aucune progression n'a été observée au cours des dix dernières années chez les Premières nations et les conseils tribaux en matière d'évolution vers des ententes de financement de base. Il existe une certaine réticence à se tourner vers des ententes pluriannuelles plus souples du fait des préoccupations au sujet des ajustements annuels, particulièrement pour ce qui est de l'aide au revenu et de l'enseignement aux niveaux primaire et secondaire.

Aucune évaluation n'a été réalisée sur la capacité des bénéficiaires d'EGF de notre échantillon, et aucun plan de renforcement des capacités n'a été élaboré pour guider leur progression vers un meilleur contrôle de leur financement. Les interventions sont principalement axées sur la réduction de la dette plutôt que sur le renforcement durable des capacités.

Les autres organisations autochtones de notre échantillon ont signé des EGF annuelles malgré la nature de leur relation avec AINC, caractérisée par un soutien à long terme. Les retards importants dans la conclusion des ententes ont donné lieu à des retards de paiement et ont mis en péril la capacité des organisations de mettre en œuvre les projets ou les programmes convenus.

Pertinence

En dépit du caractère crucial des ententes de financement pour le Ministère et de leur importance sur le plan de la relation d'AINC avec les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations gérées par les Indiens, nous sommes arrivés à la conclusion qu'elles sont inappropriées. Les objectifs généraux des ententes de financement manquent de clarté, le lien entre les autorisations de programme et de financement qui conduisent à l'établissement d'ententes présente des lacunes au niveau de la cohérence, et le rôle de leadership exercé par l'administration centrale d'AINC est flou. De plus, la participation des bénéficiaires est limitée. Les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations autochtones bénéficiaires ne sont pas encouragés à se tourner vers des politiques, programmes ou services qui favorisent l'adaptation, la souplesse, l'innovation et l'autonomie.

Efficacité

En ce qui concerne l'efficacité des ententes de financement pour la réalisation des objectifs d'AINC en matière de politiques et de programmes, il y a très peu d'information sur les résultats atteints étant donné que la plupart des rapports font état des intrants, des activités ou des extrants, et que peu d'entre eux traitent des résultats. Les ententes de financement ne permettent pas d'assurer un équilibre entre la gestion des risques, la reddition de comptes et la souplesse par rapport aux fonds en jeu, à la nature du programme ou à la capacité des bénéficiaires.

Dans le cas de la gestion des risques, il existe seulement deux ententes de financement pour les Premières nations et les conseils tribaux non autonomes, malgré l'énorme diversité des capacités et des risques à l'intérieur de ces groupes. Les autorisations de financement sont déterminées en fonction de la méthode de calcul du financement (un calcul fondé sur une formule - coûts fixes - par opposition à un calcul fondé sur une proposition - coûts variables), et non en rapport avec la capacité du bénéficiaire. Les autorisations de programme varient selon leur approche de la gestion des risques. Souvent, les très petits programmes font l'objet d'une étroite surveillance, tandis que les très grands programmes sont surveillés avec beaucoup moins de rigueur.

Dans le même ordre d'idées, les EGF annuelles et les autorisations de financement sont utilisées avec d'autres organisations autochtones sans égard à la nature de la relation établie, au programme financé ou au dossier du bénéficiaire. Certaines de ces organisations font l'objet d'une microgestion alors que d'autres adoptent une approche plus stratégique. Toutefois, les

différences semblent être davantage liées au personnel d'AINC plutôt qu'à la capacité des organisations.

Un cadre redditionnel approprié doit être instauré pour favoriser une reddition de comptes solide fondée sur des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée ainsi que sur un examen raisonnable, assorti d'ajustements. Par conséquent, une reddition de comptes efficace ne se définit pas uniquement par des ententes de financement. Notre étude montre que la reddition de comptes n'est pas adéquate parce que les rapports sur le rendement sont inadéquats, qu'il n'existe pas d'examen sérieux et éclairé de l'information présentée, et qu'il n'y a ni changement approprié aux programmes, ni incitatif en faveur d'un bon rendement, ni conséquences lors d'un mauvais rendement.

L'obligation redditionnelle des Premières nations envers leurs membres est un élément qui fait partie intégrante des bonnes pratiques de gouvernance. Le fait d'avoir ses propres sources de financement accroît les attentes des membres et améliore la reddition de comptes. Les autres organisations autochtones doivent également établir un équilibre entre les attentes et les fonds disponibles ainsi qu'entre l'adaptabilité et les conditions du financement. Les deux groupes sont d'avis qu'AINC devrait leur rendre des comptes concernant son rendement dans sa gestion de la relation financière.

Selon les points de vue exprimés, les ententes de financement sont axées sur les politiques et les programmes d'AINC, et non du bénéficiaire. La souplesse, qui est limitée par le montant du financement, est davantage réduite par les interventions ciblées. Enfin, les interventions contribuent à l'élimination de toute souplesse. Les contraintes des autres organisations autochtones sont encore plus importantes en raison des retards, des retenues de garantie, des limites cumulatives et de l'impossibilité de conserver les surplus. Toutefois, l'accès à d'autres sources de revenus donne aux deux groupes une plus grande souplesse.

Efficiences

Certains conseils tribaux et Premières nations ainsi que la plupart des autres organisations autochtones considèrent que le fardeau administratif est lourd, tandis que d'autres le perçoivent comme gérable. Selon tous les participants, le financement accordé pour la gestion et l'administration est inadéquat. En général, les ressources d'AINC dans les régions sont davantage axées sur le suivi des rapports, les examens et les vérifications de la conformité plutôt que sur des mesures préventives et proactives.

Les points de vue sur les exigences en matière de rapports varient également. Il y a peu de différences entre le nombre de rapports que les Premières nations et les conseils tribaux ont à produire aux termes des EGF par rapport aux EFAPN. Le nombre de rapports à établir ne tient pas compte du montant du financement, et il existe certains recoupements entre les rapports. Les bénéficiaires des Premières nations et des conseils tribaux s'inquiètent également de la valeur que représentent les rapports pour AINC, puisqu'ils n'ont reçu aucune rétroaction à cet égard. Les trois régions ont fait part de leur grande frustration au sujet des rapports perdus ou égarés et de la retenue des fonds par AINC.

Il y a peu de coordination des ententes de financement au sein du gouvernement fédéral, peu d'EFPCPN, et les conditions diffèrent grandement entre les ministères. Nous avons relevé de nombreux obstacles à la coordination ou à l'harmonisation interministérielle.

Recommandations

La présente étude spéciale arrive à point nommé, au moment où AINC a entrepris un examen stratégique et où le Conseil du Trésor a établi une nouvelle politique et des directives sur les paiements de transfert en réponse aux recommandations du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions. La nouvelle Politique sur les paiements de transfert aborde certaines des préoccupations que nous avons soulevées en ce qui concerne la gestion des risques, la souplesse, le financement à long terme, une orientation en vue d'obtenir des résultats et la création de partenariats. Un regroupement de ministères fédéraux dédié à la question autochtone a été formé, et AINC devrait en assumer la direction.

Nous faisons les cinq recommandations suivantes afin de régler les problèmes soulevés :

1. Préciser l'objectif des ententes de financement – afin d'atteindre de meilleurs résultats socioéconomiques en partenariat avec les Premières nations. Cela veut dire mettre l'accent sur les résultats qui devraient mener à une reddition de comptes accrue, à un meilleur rendement et à des attentes plus réalistes.
2. Désigner un chef de file ministériel au niveau des sous-ministres adjoints;
3. Établir des partenariats à l'échelle nationale et régionale avec les Premières nations;
4. Réviser l'architecture des ententes de financement pour accroître la diversité, réduire la complexité des programmes, utiliser des ententes pluriannuelles et instaurer des normes de service pour AINC;
5. Évaluer les bénéficiaires, et concevoir et appuyer une stratégie de renforcement des capacités visant l'amélioration continue de leur rendement.

Il est également suggéré que de nouvelles recherches soient effectuées sur l'évaluation des risques, la production de rapports axés sur les résultats, les sources autonomes de revenus, les collectivités en crise et le financement des immobilisations.

I. Introduction

A. Contexte

Depuis les trois dernières décennies, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) transfère de plus en plus les responsabilités relatives à la conception, à l'administration et à la prestation des programmes directement aux Premières nations, aux gouvernements territoriaux, aux collectivités et aux organisations inuits ainsi qu'aux autres organisations autochtones – en modifiant les ententes de financement en conséquence. De plus, AINC encourage l'autonomie gouvernementale des Premières nations qui y sont favorables et la conception de nouveaux modèles de financement connexes.

Le régime de financement est complexe, et les obligations de programmation ainsi que les exigences en matière de rapports peuvent s'avérer confuses et pénibles, puisque d'autres ministères qu'AINC sont concernés. De nombreux observateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'AINC, ont fait part de la nécessité d'apporter un changement fondamental dans la façon dont le gouvernement fédéral comprend, conçoit et gère ses ententes de financement et dans sa manière d'en rendre compte, particulièrement en ce qui concerne les Premières nations, mais également les autres organisations.

Le dirigeant principal de l'évaluation et de la vérification d'AINC a chargé l'Institut sur la gouvernance (IG) de mener une étude spéciale sur les ententes de financement et l'obligation redditionnelle d'AINC. Cette étude spéciale orientera les nouvelles recherches et les mesures à prendre pour améliorer la conception, le choix de l'instrument et les dispositions redditionnelles relativement aux ententes de financement ainsi que l'efficacité, l'efficience et la pertinence de ces dernières en vue de la réalisation des objectifs stratégiques généraux du gouvernement.

B. Énoncé des travaux

Les deux objectifs de la présente étude spéciale sont les suivants :

1. Déterminer dans quelle mesure les ententes de financement qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques de Ministère et du gouvernement à l'égard des Premières nations, des Autochtones et des résidants du Nord sont :
 - pertinentes pour l'usage auquel elles sont destinées;
 - efficaces en vue d'atteindre les résultats stratégiques visés;
 - efficaces tant du point de vue administratif (verticalement) qu'à titre d'instruments de politique (horizontalement) gouvernementaux (et non pas uniquement d'AINC).
2. Établir dans quelle mesure les dispositions redditionnelles des ententes sont pertinentes et efficaces en vue de satisfaire aux besoins des bénéficiaires (envers les intervenants locaux) et du ministre (envers le Parlement et les Canadiens) en matière de reddition de comptes et de rapports.

La présente étude vise les ententes de financement qui sont actuellement en place, à l'exception des ententes de transfert financier pour l'autonomie gouvernementale, des paiements versés en

vertu de traités, des paiements liés à des revendications territoriales globales et des paiements faits à des particuliers. Les ententes incluent les accords de contribution (AC)¹, les ententes globales de financement (EGF), les ententes de financement AINC-Premières nations ou les ententes de financement Canada-Premières Nations (EFAPN/EFPCPN) ainsi que les subventions.

Deux des enjeux importants soulevés au cours des discussions sur les ententes de financement n'ont pas été inclus dans l'énoncé des travaux : le montant et la suffisance du financement prévu, ainsi que la répartition des fonds entre les bénéficiaires ou les programmes. Ces deux enjeux se rapportent à des questions de politique qui existent indépendamment des moyens utilisés pour répartir le financement. Cependant, ils ont une incidence sur les ententes de financement elles-mêmes et, par conséquent, nous devons les aborder dans le cadre de l'analyse.

Une description de chaque entente de financement est donnée dans la prochaine section du présent rapport. L'énoncé complet des travaux est fourni à l'annexe 1.

C. Note sur les bénéficiaires

L'énoncé des travaux renvoie aux ententes de financement conclues avec des Premières nations, des peuples autochtones et des résidents du Nord. Ces groupes bénéficiaires diffèrent grandement par leur rapport à AINC, et ces différences se reflètent dans les ententes de financement en usage et l'évolution de ces dernières jusqu'à ce jour.

- Premières nations et conseils tribaux – À la suite du rapport Penner de 1980, AINC s'est efforcé d'assurer un continuum dans les ententes de financement avec les gouvernements des Premières nations en vue d'améliorer la souplesse, le financement de base et les exigences en matière de reddition de comptes, en mettant davantage l'accent sur les résultats plutôt que sur un compte rendu détaillé des intrants et des extrants. Cette évolution s'est opérée conformément aux objectifs de la politique du gouvernement afin de préparer les Premières nations à une transition vers l'autonomie gouvernementale. La même approche générale a été adoptée pour les conseils tribaux (groupements de Premières nations). Pour cette raison, seuls les conseils tribaux et les Premières nations ont pu se prévaloir d'autorisations de financement de base pluriannuelles.
- Organisations non autochtones au nom des Premières nations – AINC accorde des sommes considérables directement à d'autres organisations pour financer la prestation de programmes et de services aux Premières nations. Les bénéficiaires incluent les fournisseurs de services à l'enfance et à la famille, d'enseignement primaire et secondaire, d'enseignement postsecondaire, de programmes culturels, de programmes de développement économique et d'autres services offerts aux Premières nations. Les organisations bénéficiaires peuvent être administrées par les Indiens ou non et peuvent comprendre des ministères ou des organismes provinciaux tels que les conseils scolaires. Un financement est également offert aux organismes représentant les Premières nations et aux organismes autochtones professionnels, techniques et de soutien. Les sommes sont généralement versées par le biais d'ententes globales de financement.

¹ Bien que les accords de contribution figurent dans cette liste, le nouveau système financier d'AINC n'inclut pas les ententes codées à titre d'accords de contribution.

- Premières nations du Nord – Dans le cas des résidants du Nord, la « tradition » veut que les Premières nations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) reçoivent davantage de leurs services par leur gouvernement territorial respectif comparativement à ce qui est observé chez les collectivités au sud du 60° parallèle. Toutefois, leurs ententes de financement avec AINC sont semblables à celles des Premières nations du Sud, bien qu'elles soient d'une portée un peu moindre, surtout dans les T.N.-O. Il est à noter que 11 des 14 Premières nations du Yukon sont visées par des ententes de financement sur l'autonomie gouvernementale, qu'une Première nation des T.N.-O. a conclu une entente d'autonomie gouvernementale et que plusieurs autres ont signé des accords de principe.
- Inuits – En ce qui concerne les Inuits, la principale relation financière établie diffère de celle qui s'applique aux Premières nations. Les programmes et services destinés aux Inuits sont généralement fournis par les provinces ou les territoires où ils habitent. Depuis le règlement de revendications territoriales, les groupes inuits importants (Inuvialuit, Nunavik, Nunavut et Nunatsiavut) ont adopté un degré et un type assez différents d'autonomie gouvernementale et de relation financière (et d'entente de financement), qui nécessitent toujours la participation des gouvernements provinciaux ou territoriaux. Étant donné que les ententes d'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales globales ne font pas partie de la présente étude, la majorité de ces ententes est également exclue.
- Autres groupes autochtones – Les relations d'AINC avec les autres groupes autochtones sont issues des relations financières du Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF), récemment acquies par le Ministère, avec des organismes représentant les Métis, les Indiens vivant en milieu urbain et les Indiens non inscrits; ainsi que de son acquisition d'Entreprise autochtone Canada. Ces relations et les ententes qui en découlent s'appliquent à des programmes précis.

Ces différences entre les bénéficiaires sont cruciales pour l'évaluation des diverses ententes de financement. Compte tenu du rôle majeur joué par AINC pour ce qui est du financement des Premières nations non autonomes assujetties à la *Loi sur les Indiens* et de la préparation de ces dernières à l'autonomie gouvernementale, les ententes de financement sont des instruments de politique importants. D'ailleurs, le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) d'AINC pour 2008-2009 reconnaît la valeur des ententes de financement :

« Le mandat du Ministère est fortement influencé par des décisions stratégiques et des pratiques qui se modernisent avec le temps. Il est encadré par une jurisprudence qui a des répercussions directes sur les politiques ministérielles. Enfin, **il est structuré par des ententes de financement et des ententes officielles conclues avec les Premières nations** et les gouvernements provinciaux ou territoriaux. » (c'est nous qui soulignons)

Il en est autrement pour les ententes de financement avec les autres groupes bénéficiaires des fonds d'AINC. Pour cette raison, le présent rapport est principalement axé sur les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations autochtones (essentiellement celles qui sont administrées par les Indiens) qui fournissent des services aux Premières nations. De plus

amples renseignements sur les peuples autochtones et les organisations d'Inuits, de Métis, d'Indiens vivant en milieu urbain et d'Indiens non inscrits ainsi que sur les résidants du Nord sont fournis dans le document sur l'examen de la documentation et des publications.

D. Approche et méthodologie

Approche générale

L'étude menée comportait trois phases :

Phase 1 – Planification du travail;

Phase 2 – Recherche et collecte de données;

Phase 3 – Analyse et production de rapports.

Quatre sources de données ont été utilisées :

1. un examen de la documentation et des publications;
2. des discussions avec des fonctionnaires d'AINC et d'autres ministères fédéraux ainsi que des experts;
3. des discussions avec un échantillon largement représentatif de Premières nations, de conseils tribaux et d'autres organisations autochtones choisis au hasard dans les régions de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Québec;
4. des études de cas.

La recherche a été effectuée d'août à novembre 2008. Les membres de l'équipe de projet se sont rendus dans les trois régions au cours des mois de septembre et octobre en vue d'examiner les dossiers, de réaliser des entrevues et de visiter les bénéficiaires, dans la mesure du possible. Des entrevues ont également été menées dans la région de la capitale nationale pendant cette période.

Examen de la documentation et des publications

Un examen de la documentation et des publications est présenté en annexe dans un document distinct. Il est fondé sur des recherches, des évaluations, des rapports et des publications disponibles produits dans le passé au sujet des transferts fiscaux, des ententes de financement et de la reddition de comptes. La version préliminaire de l'examen a été utilisée afin d'informer l'équipe de projet et le chargé de projet, et de souligner les enjeux clés qui feront l'objet de recherches dans le cadre de l'étude. L'information pertinente sera présentée tout au long du présent rapport.

Discussions avec des fonctionnaires d'AINC et d'autres ministères fédéraux ainsi que des experts

Nous avons réalisé des entrevues avec des fonctionnaires de l'administration centrale d'AINC qui participent aux ententes de financement, à la gouvernance, à la politique stratégique, aux programmes, à la vérification et à l'évaluation, aux opérations régionales et aux relations avec les Inuits. Nous avons également mené des entrevues avec les directeurs des services de financement, les agents des services de financement et les responsables de programmes d'éducation et sociaux des trois régions.

Nous avons discuté avec des fonctionnaires compétents de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI), de Ressources humaines et Développement social Canada (RHSC) et de Sécurité publique Canada au sujet de leurs ententes de financement et de leurs points de vue sur les ententes de financement d’AINC. De plus, nous avons organisé une rencontre avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor vers la fin de la phase de la collecte des données afin de discuter de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, et de connaître leur opinion sur les répercussions de cette nouvelle politique pour AINC.

Au cours de la phase de la collecte et de l’analyse des données, nous nous sommes entretenus avec cinq experts qui possèdent de l’expérience et des connaissances sur les politiques, programmes, ententes de financement et ententes de reddition de comptes d’AINC afin de vérifier certaines constatations et conclusions.

Discussions avec des Premières nations, des conseils tribaux et d’autres organisations autochtones

Nous avons choisi au hasard un échantillon de 30 Premières nations à rencontrer en entrevue dans les trois régions. L’échantillon est représentatif de divers facteurs – le montant du financement, la taille, le type d’entente de financement, le secteur géographique, la zone environnementale, l’index du bien-être communautaire, etc. De plus, nous avons sélectionné aléatoirement un échantillon de 10 conseils tribaux dans les trois régions, qui est largement représentatif sur le plan du montant du financement et du type d’entente, et réparti de façon égale par rapport aux Premières nations sélectionnées en ce qui a trait aux secteurs géographiques à l’intérieur de chaque région.

Nous avons également choisi un échantillon de 24 autres organisations autochtones qui sont financées par un des trois bureaux régionaux ou par l’administration centrale d’AINC. Les organisations financées par l’administration centrale incluent les organismes de gouvernance, de gestion des terres, de développement économique, culturels et de recherche nordiques. Les organisations financées par l’intermédiaire des trois bureaux régionaux comprennent des organismes de services à l’enfance et à la famille administrés par des Indiens, des centres culturels et éducatifs, des sociétés de développement économique, des établissements postsecondaires administrés par des Indiens, des Premières nations autonomes ayant conclu des EGF et des signataires d’ententes sectorielles. Certaines organisations autochtones (les institutions financières autochtones pour les entreprises, les organismes de Métis, d’Indiens vivant en milieu urbain ou d’Indiens non inscrits ainsi que les organismes représentatifs autochtones nationaux et provinciaux/territoriaux) ont été exclues de l’échantillon en raison d’évaluations antérieures ou en cours.

Le nombre d’entrevues prévues et d’entrevues réalisées avec les bénéficiaires est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Entrevues prévues et entrevues réalisées

Bénéficiaire	Nombre d’entrevues	Nombre d’entrevues
--------------	--------------------	--------------------

	prévues	réalisées
Premières nations	30	15
• <i>Colombie-Britannique</i>	12	6
• <i>Saskatchewan</i>	12	5
• <i>Québec</i>	6	4
Conseils tribaux	10	8
• <i>Colombie-Britannique</i>	4	2
• <i>Saskatchewan</i>	4	4
• <i>Québec</i>	2	2
Autres organisations autochtones	24	18
• <i>Administration centrale</i>	10	8
• <i>Colombie-Britannique</i>	5	3
• <i>Saskatchewan</i>	6	4
• <i>Québec</i>	3	3
Total	64	41

Comme le tableau l'indique, notre plus grande difficulté a été de réaliser les entrevues avec les Premières nations, mais nous avons pu obtenir des perspectives supplémentaires sur le financement des Premières nations par le biais de nos entrevues avec les conseils tribaux et les autres organisations autochtones.

Études de cas

Au total, huit études de cas ont été effectuées partout au Canada. La répartition des études de cas entre les différentes autorisations ou ententes de financement est la suivante :

- les subventions au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et au gouvernement du Nunavut pour les services de santé dispensés aux Indiens et aux Inuits (consulter l'annexe 2);
- les subventions à Mi'kmaw Kina'matnewey, établissement d'enseignement constitué aux termes de la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaw* de 1999 (consulter l'annexe 3).
- les EGF (3) avec un conseil tribal au Québec, une Première nation en Colombie-Britannique et une Première nation en Saskatchewan.
- les EFCPN (2) avec un conseil tribal en Saskatchewan et une Première nation au Québec.
- une EGF avec une organisation autochtone qui fournit des services aux Premières nations.

Les études de cas sur les EGF et les EFCPN s'appuient sur l'échantillon de Premières nations, de conseils tribaux et d'autres organisations autochtones. Les études de cas ont donné lieu à un plus grand nombre d'entrevues et à une étude de dossiers. Les résultats serviront à illustrer certains points de façon plus détaillée dans le présent rapport.

E. But et vue d'ensemble du rapport

Ce rapport présente un résumé et une analyse des conclusions des quatre sources de données, ainsi que des conclusions et des recommandations. Il est divisé en trois sections principales :

Section I – Introduction – fournit des détails sur l'étude et le présent rapport.

Section II – Aperçu des constatations – offre un aperçu de l'élaboration des ententes de financement, leurs composantes, l'état actuel de la situation et les tendances dans les trois régions.

Section III – Questions clés et conclusions – présente les constatations et les conclusions sous l'angle des enjeux clés abordés dans l'étude spéciale – la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Section IV – Recommandations – contient cinq recommandations principales d'améliorations, formulées à la lumière des constatations et des conclusions.

II. Aperçu des constatations

Cette section est divisée en trois parties. Dans la première partie, nous ferons un survol de l'historique de la relation financière d'AINC avec les Premières nations, ainsi que des rapports antérieurs portant sur cette relation. Dans la seconde partie, nous décrirons l'architecture des autorisations de financement, des ententes de financement et des autorisations de programme qui concernent les Premières nations, les conseils tribaux et d'autres organisations autochtones. Finalement, dans la troisième partie, nous présenterons un rapport sur l'état de la situation concernant les ententes de financement actuelles et les tendances de la dernière décennie.

A. Bref historique

Dans les années 1980, le processus de « transfert des responsabilités » était bien entamé, puisque AINC opérait déjà le passage d'une prestation directe de la majorité des services dans les réserves à une prestation assurée par les Premières nations elles-mêmes au moyen d'accords de contribution. Toutefois, les Premières nations percevaient les contributions comme l'imposition d'un fardeau excessif et d'un cadre rigide. À la suite du rapport Penner sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones (1983), AINC a obtenu l'approbation d'utiliser d'autres types d'autorisation de financement en vue d'accroître la souplesse offerte aux Premières nations dans la prestation des programmes et de réduire le fardeau administratif. Ainsi, les modes optionnels de financement (MOF) ont été approuvés en 1983 et les paiements de transfert souples, en 1989. Les ententes de financement ont également été rationalisées pour que chaque Première nation n'en ait qu'une seule pour tous les programmes financés par AINC au lieu d'avoir à conclure une entente distincte pour chaque programme.

Au moment où le transfert des responsabilités était en voie d'être achevé, la relation financière continue, telle qu'énoncée dans l'entente de financement, est devenue une composante essentielle de la relation entre le Canada et les Premières nations. Pour une majorité de Premières nations non autonomes, l'entente globale de financement (EGF) annuelle ou l'entente de financement pluriannuelle entre les Premières nations et AINC ou le Canada (EFAPN/EFCPN) est la seule entente officielle signée entre le Canada et les Premières nations.

Parallèlement aux réductions considérables d'effectif au sein d'AINC au cours de cette période jusqu'en 1994, le rôle d'AINC s'est essentiellement limité à celui d'un organisme de financement, dont la plus grande proportion des fonds était transférée aux Premières nations aux fins de leurs programmes.

Tout au long des années 1990 jusqu'à plus récemment, le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (RCRPA), les vérifications internes, les évaluations et les rapports du vérificateur général du Canada ont continué de mettre l'accent sur le fardeau administratif et les exigences en matière de rapports associés aux ententes de financement avec les Premières nations non autonomes, même pour les ententes les plus modernes et souples ou les autres options d'ententes. Ces rapports faisaient également référence au problème de la prolifération de nouveaux programmes ou initiatives de dépenses dont le financement excédait les limites de la section plus souple des ententes de financement.

La toute dernière analyse sur le sujet est présentée dans le rapport de décembre 2006 du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions. Bien que les préoccupations concernant les subventions et les contributions soient généralisées à l'échelle du gouvernement, AINC semble avoir été l'organisme le plus vivement critiqué. Le Conseil du Trésor a réagi en révisant sa politique et ses directives sur les paiements de transfert en faveur d'une approche plus souple. Il s'agit d'un dossier sur lequel AINC doit également se pencher.

Il y a donc un thème récurrent du rapport Penner jusqu'au plus récent rapport du Groupe d'experts. Malgré de nombreuses années de critiques d'une part et des tentatives de réforme d'autre part, les principales préoccupations concernant les exigences excessives et mal orientées en matière de reddition de comptes et de rapports restent sans solution.

B. Architecture des ententes de financement

Les ententes de financement comprennent des conditions, ainsi que des autorisations de financement et de programmes. C'est ce que nous appelons l'architecture des ententes de financement. L'architecture des deux principaux groupes bénéficiaires est décrite plus en détail dans les sections qui suivent.

Premières nations et conseils tribaux

Autorisations de financement

Voici les quatre types d'autorisation de financement en usage à AINC, présentés en ordre décroissant de niveau de souplesse² :

1. Subvention – paiement de transfert qui n'est ni assujéti à une reddition des comptes par le bénéficiaire ni normalement sujette à une vérification par le Ministère. Par contre, l'admissibilité à recevoir la subvention peut être vérifiée, et il se peut que le bénéficiaire doive satisfaire à des conditions préalables. Il est possible que ce dernier doive fournir des rapports sur les résultats obtenus.

Par exemple, la subvention d'AINC consacrée au programme de Financement de soutien des bandes (FSB) a pour but d'aider les conseils de bande à assumer les frais du gouvernement local et de l'administration, et également de permettre aux collectivités des Premières nations d'allouer les fonds en fonction de leurs propres besoins et priorités. Les conseils de bande doivent soumettre une demande contenant les données utilisées pour l'établissement du niveau de financement. De plus, les conseils de bande doivent tenir les budgets à jour et rendre compte des fonds qui sont à la disposition de leurs membres en vertu du FSB. Les bénéficiaires de MOF doivent également inclure les fonds obtenus aux termes du FSB dans leurs états financiers vérifiés³.

2. Les modes optionnels de financement (MOF) prévoient un financement quinquennal, la souplesse nécessaire pour transférer des fonds entre les programmes et la possibilité de

² *Politique sur les paiements de transfert*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000. Bien qu'une nouvelle Politique sur les paiements de transfert soit entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, les ententes de financement actuelles d'AINC s'appuient sur la politique antérieure.

³ *Modalités du programme de Financement du soutien des bandes*, Décision du Conseil du Trésor 410, 2005-2010.

conserver les surplus (et l'obligation d'assumer la responsabilité des déficits).⁴ En vertu de l'autorisation des MOF, les Premières nations et les conseils tribaux admissibles peuvent concevoir leurs programmes et affecter les fonds selon leurs besoins communautaires et leurs priorités, pourvu qu'ils satisfassent aux exigences minimales des programmes. Les budgets sont établis en fonction d'une formule régionale et devraient faire l'objet d'un ajustement annuel pour s'assurer que les bénéficiaires ne sont ni avantagés ni désavantagés sur le plan financier par rapport aux bénéficiaires d'ententes autres que des MOF. Les Premières nations et les conseils tribaux qui veulent négocier une entente de MOF doivent satisfaire aux divers critères d'admissibilité et aux conditions de chacun des programmes.

Il y a de nombreux programmes et services auxquels peut s'appliquer le financement de base assuré au moyen de MOF. Cela comprend les contributions pour la gestion des terres et des successions, l'administration de l'inscription, les programmes et services d'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement postsecondaire, l'aide au revenu et l'aide à la vie autonome, le réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, les immobilisations et l'entretien, le financement de soutien des bandes et des conseils tribaux ainsi que le développement économique.

3. Les paiements de transfert souples (PTS) s'appliquent généralement lorsque le financement est fondé sur une formule ou des coûts fixes. En vertu de l'autorisation des PTS, le financement, versé sous forme de PTS, est réparti selon les programmes établis pour « inciter fortement les bénéficiaires à gérer les programmes et services plus efficacement dans les limites du budget prévu », puisque les surplus peuvent être utilisés à la discrétion du conseil, tant que les exigences minimales des programmes sont respectées⁵. Dans le cadre d'une entente de PTS, les exigences en matière de rapports devraient prévoir une évaluation du rendement des programmes au lieu d'un compte rendu de la façon dont chaque dollar est dépensé.

Lorsque le bénéficiaire est une Première nation, AINC doit effectuer, aux termes de l'autorisation, une évaluation de la reddition de comptes et de la gestion avant de conclure l'entente de financement. L'évaluation doit s'appuyer sur une norme redditionnelle ou de gestion commune à tous les ordres du gouvernement au Canada. Après l'évaluation, AINC travaillera possiblement avec la Première nation en vue de préparer un plan de perfectionnement de la gestion pour combler les écarts relevés. Ce plan sera annexé à l'entente de financement de la Première nation et sera révisé annuellement. (Nous n'avons relevé aucune preuve qu'une évaluation a été menée dans les trois régions comprises dans notre échantillon de Premières nations ayant conclu des EGF.)

Le financement sous forme de PTS s'applique à une série de programmes et services similaires au financement de base assuré au moyen de MOF, sauf à l'aide au revenu qui constitue la principale exception à la règle. L'autorisation des PTS couvre également le financement fourni à de nombreuses autres organisations administrées par des Indiens et

⁴ Conditions du mode optionnel de financement (MOF), Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005-2010.

⁵ Condition du paiement de transfert souple (PTS), Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005-2010.

des organisations autochtones qui offrent des programmes et services aux Premières nations.

4. Contribution – paiement de transfert conditionnel pour un besoin précis qui doit faire l'objet d'une reddition de comptes et d'une vérification. S'il existe une disposition prévoyant le versement d'avances, il n'y a pas de disposition sur la retenue ou le report des surplus à la fin de l'exercice financier. Les contributions sont généralement utilisées pour le financement de propositions ou le remboursement de coûts variables, tels que l'aide au revenu.

Ententes de financement

Afin d'élaborer ses ententes de financement avec les Premières nations et les conseils tribaux, AINC a eu recours à quatre autorisations de financement comme composantes de base. Les principaux types d'ententes de financement actuellement en usage sont les suivants :

- Ententes globales de financement (EGF) – elles incluent les autorisations de subvention, de contribution et de PTS, dans la mesure où elles s'appliquent aux divers programmes.
- Ententes de financement AINC-Premières nations (EFAPN) – entente de financement d'AINC d'une durée de cinq ans qui comporte deux volets : le financement de base en vertu d'une autorisation des MOF pour les programmes et services admissibles; et le financement ciblé aux termes d'une autorisation de contribution ou de PTS pour les autres programmes. Les ententes de financement Canada-Premières Nations (EFCPN) sont similaires aux EFAPN, sauf qu'elles regroupent des programmes et des fonds d'autres ministères. Les EFAPN et les EFCPN sont également connues sous le nom d'ententes de transfert souples (ETS).

La politique actuelle⁶ d'AINC prévoit la réalisation d'une évaluation avant la signature d'une nouvelle EFAPN/EFCPN ou son renouvellement. Les critères d'admissibilité sont les suivants :

- posséder une expérience de l'administration des programmes;
- disposer d'une organisation solide à des fins de gestion des programmes;
- avoir des processus et procédures en place pour la gestion des programmes et le contrôle financier;
- avoir des mécanismes en place pour appuyer la reddition des comptes;
- être en bonne situation financière, ou si des problèmes existent, disposer d'un plan qui est mis en application efficacement depuis au moins six mois afin de remédier au problème;
- posséder un plan suffisamment détaillé qui couvre toute la durée de l'entente, expose la façon dont le financement convenu pour le premier exercice financier sera administré et illustre les dépenses prévues pour chaque exercice financier subséquent.

⁶ Une nouvelle version de la politique et des lignes directrices pour procéder à l'évaluation a été établie en 2007, et un examen de conformité pour évaluer l'admissibilité est en cours dans les régions.

Les lignes directrices connexes fournissent de plus amples renseignements sur l'évaluation de la gestion des ressources humaines, des finances et des programmes; ainsi que du leadership et de la gouvernance.

- Ententes de transfert financier pour l'autonomie gouvernementale (ETFAG) – elles sont utilisées exclusivement avec les Premières nations autonomes. Il s'agit de subventions pluriannuelles qui couvrent tous les programmes et services fournis en vertu de l'entente d'autonomie gouvernementale conclue. L'obligation redditionnelle envers le Canada est limitée aux états financiers annuels vérifiés, et l'ampleur de l'obligation d'une Première nation de rendre des comptes à ses membres est définie dans la constitution de la Première nation visée. De plus en plus, les ETFAG comprennent des dispositions relatives aux sources autonomes de revenus et d'impôts, qui sont généralement accompagnées de dispositions compensatoires appliquées progressivement sur un certain nombre d'années.

Selon le système de paiements de transfert d'AINC, les Premières nations et les conseils tribaux n'ont pas signé d'accord de contribution ou d'entente globale de financement pluriannuelle.

Les modèles nationaux d'EGF et d'EFAPN/d'EFPCPN sont révisés et mis à jour annuellement, et le Guide de présentation des rapports des bénéficiaires (anciennement appelé Guide de présentation des rapports des Premières nations) est également mis à jour tous les ans. Les modèles incluent, lorsqu'il y a lieu :

- les conditions;
- le cadre redditionnel;
- les budgets des programmes ou des services, les autorisations et le plan de dépenses annuelles;
- la prestation des programmes et services, et les exigences en matière de rapports;
- les facteurs d'ajustement;
- le calendrier des échéances pour les rapports;
- le plan de perfectionnement de la gestion (s'il est disponible) – nous n'avons relevé aucun PPG annexé aux EGF examinées dans le cadre de nos études de cas;
- le plan de redressement (s'il y a lieu).

En plus de définir la responsabilité comptable envers AINC, le cadre redditionnel exigé doit établir un système de reddition de comptes envers les membres des Premières nations, dans le cas d'un conseil de Première nation, ou envers les Premières nations membres et leurs membres, dans le cas de conseils tribaux. Ce système devra prévoir des dispositions quant à la transparence, aux conflits d'intérêts, aux avantages sociaux des représentants élus et non élus, à la divulgation et aux recours.

Bien que les ententes de financement d'AINC avec les Premières nations et les conseils tribaux ne comportent pas de dispositions explicites concernant les retenues de garantie, le financement peut être retenu si les états financiers annuels vérifiés ou les autres rapports exigés ne sont pas fournis.

Le pouvoir d'intervention du Ministère est prévu dans les conditions des EGF et des EFAPN/EFCPN. Les cas de manquement pouvant entraîner l'intervention du ministre sont les suivants :

- les conditions des ententes de financement ne sont pas respectées;
- le vérificateur a récusé une opinion ou a donné une opinion défavorable à l'égard des états financiers du bénéficiaire;
- les états financiers indiquent que le bénéficiaire a un déficit cumulatif équivalent à huit pour cent (8 %) ou plus de ses revenus annuels totaux;
- la santé, la sécurité ou le bien-être des membres de la Première nation sont mis en péril.

Il existe trois niveaux d'intervention distincts :

- *Plan de redressement (PR)* : lorsque le bénéficiaire veut et a la capacité de régler le problème, un Plan de redressement est élaboré et sa mise en œuvre est surveillée.
- *Cogestion* : lorsque le bénéficiaire veut régler le problème, mais qu'il n'a pas les capacités pour le faire, un gestionnaire doit être nommé;
- *Gestion par un tiers* : lorsque le bénéficiaire présente un risque élevé, ou qu'il ne veut pas régler le problème, le ministre nomme un séquestre-administrateur.

Une nouvelle clause portant sur la vérification a été intégrée aux ententes de financement types en vigueur pour 2008-2009. Cette clause autorise le ou les ministres, à tout moment au cours de l'entente ou dans les cinq années suivant la date d'échéance de cette dernière, à effectuer des vérifications ou évaluations de l'efficacité de tout programme ou service financé aux termes de l'entente ou des pratiques de gestion du conseil dans le cadre de l'entente. Cette clause est conforme aux clauses de vérification contenues dans les accords de contribution des autres ministères.

Autorisations de programme

D'après les Comptes publics de 2007-2008, Affaires indiennes et du Nord Canada a recours à un total de 54 autorisations de programme assorties de paiements de transfert. Parmi ces dernières, 12 sont essentiellement liées à la prestation de services par les Premières nations et les conseils tribaux. Les 42 autorisations de programme restantes concernent des ententes ou des négociations d'autonomie gouvernementale, des règlements de revendications, des affaires relatives aux traités, d'autres organisations ou des particuliers.

Les autorisations de programme pour les Premières nations et les conseils tribaux couvrent les aspects de la gouvernance et de l'administration permanentes, de l'éducation, du développement social, du développement économique et du renforcement des capacités des Premières nations et des conseils tribaux, et également des interventions ciblées dans certains secteurs. Chaque autorisation de programme définit les conditions d'octroi du financement en vertu de cette autorisation, et ces conditions sont incorporées aux ententes de financement, dans une mesure plus ou moins grande. Les conditions incluent les objectifs et les résultats du programme, le cadre additionnel, le cadre de vérification et d'évaluation et le cadre de contrôle de la gestion.

Les exigences en matière de rapports financiers sont définies dans le *Manuel des rapports de clôture d'exercice* pour les Premières nations, les conseils tribaux et les organisations politiques

des Premières nations. Ce manuel traite des rapports financiers généraux et de ceux qui se rapportent à un programme en particulier ainsi que de la reddition de comptes pour tout le financement fédéral. Les rapports exigés dans le cadre des programmes sont précisés dans le *Guide de présentation des rapports des bénéficiaires*, à l'intention des bénéficiaires financés aux termes d'EGF, d'EFCPN et d'EFAPN. Ce guide comprend 67 rapports distincts – qui ne visent pas toujours chaque Première nation ou conseil tribal. Un bon nombre de rapports s'appliquent aux EGF et aux EFAPN/EFCPN. La plupart des rapports peuvent être remplis et soumis par voie électronique à l'aide du système PTPNI, actuellement utilisé par 175 Premières nations. Il existe des plans visant à étendre à d'autres Premières nations l'utilisation de la déclaration électronique au moyen du système PTPNI au cours des cinq prochaines années.

Illustrations

Le tableau suivant illustre la façon dont les différentes autorisations de financement et de programme sont assemblées pour former une entente globale de financement avec une Première nation. Cette Première nation reçoit environ 9,5 millions \$ annuellement d'AINC. Nous avons inclus la répartition du budget prévu aux termes de l'EGF pour faire ressortir certains points.

Illustration 1 – EGF conclue avec une Première nation

Programme ou service⁷	Autorisation de financement	% du budget	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
<i>Gouvernance et gestion</i>				
Financement de soutien des bandes	Subvention	7,9 %		
Avantages sociaux des employés des bandes - non prévus par la loi - prévus par la loi	PTS Contribution	1,3 %	- Demande de financement des avantages sociaux des employés des bandes - Liste des employés admissibles	Annuelle 30 avril Annuelle 30 avril
Inscription et appartenance	PTS	0,1 %		
<i>Programmes sociaux</i>				
Services de base d'aide au revenu	Contribution	23,9 %	Rapports des services de base d'aide au revenu	Mensuelle
Prestation de services d'aide au revenu	PTS	0,9 %		
Besoins particuliers en matière d'aide au revenu (2)	Contribution	2,9 %	Rapport annuel	Annuelle, fin avril
Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants	Contribution	6,4 %	Rapport annuel	Annuelle, 31 mai
Aide à la vie autonome	Contribution	0,8 %	Sommaire des soins à domicile	Mensuelle
Violence familiale	PTS	0,2 %	Rapport de projets	Annuelle, 31 mai
<i>Programmes d'éducation</i>				

⁷ Tous ces programmes et services ne nécessitent pas une autorisation de programme distincte.

Programme ou service⁷	Autorisation de financement	% du budget	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
Écoles gérées par les bandes - augmentation des salaires des enseignants - services d'enseignement - coût inférieur de l'éducation spécialisée	Contribution PTS PTS	22,9 %	- Rapport consolidé sur la liste nominative - Information sur le personnel enseignant	Annuelle, 15 octobre Annuelle, 15 octobre
Écoles provinciales - service auxiliaire de soutien - frais de scolarité	PTS Contribution	0,7 %	- Liste nominative - Rapport des services d'éducation provinciaux – factures et confirmation de paiement	Annuelle, 15 octobre Trois fois par année – 31 juillet, 31 janvier et 30 avril
Services de soutien aux étudiants (2)	PTS	3,4 %	Aucun rapport n'est requis pour ce qui est du transport.	
Enseignement postsecondaire	PTS	8,3 %	- Registre des présences - Registre des diplômés/total - Rapport sur les données sommaires des organisations administratrices postsecondaires	Annuelle, 31 décembre Annuelle, 31 décembre Annuelle, 31 décembre
Stratégie d'emploi pour les jeunes (3)	Contribution	0,7 %	- Évaluation (1) - Rapports de programme (3)	Annuelle, 31 mars Annuelle, 31 mars (2), 15 septembre (1)
<i>Développement économique</i>				
Programme de développement des possibilités économiques des collectivités	Contribution	S/O	Rapport sur l'état des projets	Annuelle, 120 jours après la fin de l'exercice financier
Programme de développement économique des collectivités	PTS	S/O	Plan opérationnel Rapport de programme	Annuelle, 15 janvier Annuelle, 120 jours après la fin de l'exercice financier
<i>Programmes d'immobilisations</i>				
Plan d'action sur l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées	Contribution	<0,1 %		

Programme ou service⁷	Autorisation de financement	% du budget	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
Éducation, infrastructures et logement (8) - jusqu'à 1,5 million \$ - plus de 1,5 million \$	PTS Contribution	7,4 %	- Mise à jour annuelle du plan quinquennal d'immobilisations - Plan de logement dans les collectivités - Rapport d'étape sur les projets de logement - Certificat d'achèvement des rénovations d'urgence - Certificat d'achèvement des projets d'immobilisations	Annuelle, 31 mars Annuelle, 31 mars Annuelle, 31 mars Annuelle, 31 mars Annuelle, fin juin
F & E des infrastructures et biens et installations liées à l'éducation (10)	PTS	12,1 %	- Rapport annuel sur les pertes imputables aux incendies	Annuelle, 31 mars
Finances				
États financiers			États financiers annuels vérifiés	Annuelle Fin juillet
Plan de redressement			Document de suivi	Trimestrielle

Note : les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de lignes budgétaires utilisées pour un poste assujéti à la même autorisation de financement – p. ex., le poste relatif aux besoins particuliers en matière d'aide au revenu comprend deux lignes budgétaires, et les deux éléments sont financés sous forme de contributions.

Comme le tableau le montre, les principaux programmes d'une Première nation portent sur l'aide sociale, l'éducation dans les écoles (soit sur la réserve ou à l'extérieur, dans les écoles provinciales) et la gestion des immobilisations. La répartition du financement varie quelque peu en fonction de certains facteurs propres à la Première nation ou à la région.

Le tableau illustre également le nombre de composantes de chaque programme qui bénéficient de relativement peu de fonds. Il y a peu de souplesse possible en ce qui a trait à ces composantes et aux exigences en matière de rapports distincts. De plus, il se peut que les fonds ne soient pas versés au début de l'exercice financier – d'ailleurs, l'EGF avait déjà été modifiée à cinq reprises en date du mois d'octobre en vue de prévoir un financement supplémentaire pour les projets axés sur les propositions et les projets d'immobilisations ou de réaffectations.

Le tableau indique aussi la façon dont les diverses autorisations de financement sont appliquées aux différentes composantes de programme. La plus grande contribution est accordée à l'aide au revenu. Le paiement de transfert souple le plus élevé est destiné aux services d'enseignement dans le domaine de l'éducation. La plupart des rapports exigés doivent être présentés annuellement, sauf pour ce qui est de l'aide au revenu et de l'aide à la vie autonome.

Le tableau ci-après illustre la façon dont les autorisations de financement et de programme sont assemblés pour former une EFAPN avec une Première nation. Cette Première nation reçoit approximativement 4,8 millions \$ annuellement. Il est plus difficile de faire état de la répartition du budget entre les composantes, car les budgets sont négociés lors de la première année et sont ensuite ajustés annuellement, au même moment où les interventions ciblées sont ajoutées ou abandonnées. Par conséquent, les chiffres du budget qui sont en *italiques* sont fondés sur le budget initial, et les chiffres du budget qui ne le sont pas s'appuient sur le budget de 2008-2009, en date du mois d'octobre 2008.

Illustration 2 – EFAPN conclue avec une Première nation

Programme ou service	Autorisation de financement	% du budget 2008-2009	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
Financement de base		93,9 %		
Gouvernance et gestion		% du budget 2005-2006		
Gestion des systèmes de gouvernement des bandes	MOF	12,4 %	- Demande de financement des avantages sociaux des employés des bandes - Liste des employés admissibles	Au moment du renouvellement Au moment du renouvellement
Inscription et appartenance	MOF	0,3 %	Aucune exigence n'est précisée	
Développement social				
Prestation d'aide au revenu	MOF	14,1 %	Rapport annuel	Annuelle, 31 mai
Prestation d'aide à la vie autonome	MOF	0,8 %	Rapport annuel	Annuelle, 31 mai
Éducation				
Prestation de services d'éducation à la maternelle et aux niveaux primaire et secondaire	MOF	20 %	Liste nominative Information sur le personnel enseignant	15 octobre 15 octobre
Prestation de services d'enseignement postsecondaire	MOF	22,8 %	- Registre des présences - Registre des diplômés/total - Rapport sur les données sommaires des organisations administratrices postsecondaires	Annuelle, 31 décembre Annuelle, 31 décembre Annuelle, 31 décembre
Développement économique				
Prestation de programmes de développement économique	MOF	0,9 %	Plan opérationnel de l'organisme de développement économique communautaire (ODEC) Rapport de l'ODEC	Annuelle, 15 janvier Annuelle, 120 jours après la fin de l'exercice financier
Programmes d'immobilisations				
Réseau de distribution d'eau, réseau d'égouts et F & E	MOF	17,5 %	- Mise à jour annuelle du plan quinquennal sur les immobilisations	Annuelle, 31 mars

Programme ou service	Autorisation de financement	% du budget 2008-2009	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
Logement	MOF	4,1 %	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport annuel sur les pertes imputables aux incendies - Plan de logement dans les collectivités - Rapport d'étape sur les projets de logement - Certificat d'achèvement des rénovations d'urgence - Certificat d'achèvement des projets d'immobilisations 	Annuelle, 31 mars Annuelle 31 mars Selon la région/le projet Annuelle, 31 mars Selon le projet
Financement ciblé		6,1 %		
Gouvernance et gestion				
Développement professionnel et institutionnel	PTS	0,3 %	Rapport final	Annuelle, 27 mars
Éducation				
Éducation spécialisée – Écoles gérées par les bandes	Contribution	1 %	Rapport annuel	Annuelle, 15 mai
Éducation spécialisée – Écoles provinciales	Contribution	0,3 %	Rapport annuel	Annuelle, 15 mai
Développement social				
Besoins particuliers – Programme d'intervention pour la petite enfance	Contribution	0,1 %	Rapport annuel	Annuelle, 30 avril
Aide à la vie autonome – Soins en établissement	Contribution	0,4 %	Rapport mensuel	Mensuelle
Violence familiale	PTS	<0,1 %	Rapport d'auto-évaluation	Annuelle
Stratégie d'emploi pour les jeunes (3)	Contribution	0,9 %	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluation (1) - Rapports de programme (3) 	Annuelle, 31 mars Annuelle, 31 mars (2), 15 septembre (1)
Gestion des terres				
Initiative de gestion des terres des PN	PTS	2,2 %	Aucune exigence n'est précisée	
Gestion foncière des PN	PTS	0,5 %	Rapport sommaire sur les activités de gestion foncière	Annuelle, 31 décembre de l'année suivante
Programmes d'immobilisations				
Financement des opérateurs accrédités	PTS	0,3 %	Aucune exigence n'est précisée	
Finances et financement				
			États financiers	Annuelle, 31 juillet

Programme ou service	Autorisation de financement	% du budget 2008-2009	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
			Rapport de gestion de la déclaration annuelle	Annuelle, dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice financier

Il y a donc plus de regroupements de programmes et moins de composantes qui reçoivent un financement de base. Les exigences en matière de rapports sont similaires à celles des EGF, à l'exception que les rapports sur l'aide au revenu et l'aide à la vie autonome doivent être présentés annuellement plutôt que mensuellement. Pour le rapport de gestion de la déclaration annuelle, la Première nation bénéficiaire doit attester qu'elle respecte les exigences minimales de programme qui sont décrites dans le modèle de rapport.

Dans ce cas-ci, les nombreuses interventions ciblées comptent pour moins de 10 p. 100 du financement total. Il est toutefois possible que cette proportion soit sous-évaluée, car des fonds ciblés peuvent être ajoutés tout au long de l'année. Dans une autre Première nation que nous avons étudiée, le financement ciblé représentait environ un tiers du financement total fourni à la fin de l'exercice. Chacune de ces interventions ciblées a ses propres conditions de programme, y compris des exigences en matière de rapports.

La présentation des ententes de financement conclues avec les conseils tribaux est plus ardue, car ces dernières peuvent englober une gamme de services qui ne sont pas toujours fournis par les conseils tribaux. Par exemple, certains conseils tribaux offrent seulement des services techniques consultatifs aux membres de Premières nations, tandis que d'autres se chargent de l'administration des programmes au nom de leurs Premières nations membres. Par conséquent, le tableau suivant fait état des programmes et services potentiels dont la prestation pourrait être effectuée par des conseils tribaux en vertu des autorisations de financement associées aux EGF et aux EFAPN, et ne comprend pas la répartition du budget.

Illustration 3 – EGF et EFAPN conclues avec un conseil tribal

Programme ou service	Autorisation de financement en vertu d'une EGF	Autorisation de financement en vertu d'une EFAPN	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
<i>Gouvernance et gestion</i>				
Programme de financement des conseils tribaux – gestion et administration	PTS	MOF	Rapport annuel	Annuelle, 31 mai
Financement des conseils tribaux – services consultatifs	PTS	MOF	Rapport annuel	Annuelle, 31 mai

Programme ou service	Autorisation de financement en vertu d'une EGF	Autorisation de financement en vertu d'une EFAPN	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
Avantages sociaux des employés des bandes – prévus par la loi – non prévus par la loi	Contribution PTS	MOF MOF	Rapport sur le financement du régime de retraite Demande de financement Liste des employés admissibles	Annuelle (EGF) ou au moment du renouvellement (EFAPN), 31 mai
Préparation des consultations et des politiques	PTS	PTS	Rapport annuel	Annuelle, fixée par région
Développement de la gestion autochtone	PTS	PTS	Rapport annuel	Annuelle, fixée par région
Éducation				
Service consultatif de deuxième niveau en matière d'éducation	PTS	MOF	Rapport annuel	Annuelle, 15 mai
Éducation spécialisée – Indirect	Contribution	Contribution	Rapport annuel pour les organismes régionaux de gestion des PN	Annuelle, 30 juillet
Évaluations des écoles	PTS	PTS	Mandats Rapport d'évaluation des écoles	Une fois aux cinq ans 30 juin
Perfectionnement des enseignants	Contribution	Contribution	Rapport final sur les activités	Annuelle, 15 mai
Nouveaux sentiers	Contribution	Contribution	Rapport final de projet	Annuelle, 15 mai
Programmes d'immobilisations				
Répertoire des biens des bandes	PTS	MOF	Rapport sur l'infrastructure et le logement	Annuelle, 15 octobre
Formation itinérante des opérateurs de réseaux d'alimentation en eau	PTS	PTS	- Rapport d'étape trimestriel - Rapport annuel sur les activités - Dossiers de l'opérateur d'installation au sujet de l'utilisation de l'eau - Rapports de visites sur place/de réunions	Trimestrielle, le 20 ^e jour du mois suivant Annuelle, 90 jours après la fin de l'exercice financier Annuelle, 15 avril Après exécution
Développement économique				
POEC – direct et accréditif	PTS	PTS	Rapport sur l'état des projets	Selon le projet
ODEC	PTS	MOF	Plan opérationnel Rapport de programme	Annuelle, 15 janvier Annuelle, 29 juin
Développement social				
Stratégie d'emploi pour les jeunes (3)	Contribution	Contribution	- Évaluation (1) - Rapports de programme (3)	Annuelle, 31 mars Annuelle, 31 mars (2), 15 septembre (1)
Refuge d'urgence	PTS	PTS	Rapport annuel	Annuelle, 31 mai
Négociations d'autonomie gouvernementale				
Négociations	Contribution	Contribution	Rapport d'étape	Selon le projet

Programme ou service	Autorisation de financement en vertu d'une EGF	Autorisation de financement en vertu d'une EFAPN	Exigences en matière de rapports	Fréquence/date d'échéance
d'autonomie gouvernementale				
<i>Finances et financement</i>				
			États financiers vérifiés	Annuelle, 31 juillet
			Rapport de gestion de la déclaration annuelle (EFCPN/EFAPN seulement)	Annuelle, fixée par région

Comme le tableau l'indique, pour un bon nombre de programmes ou services, le financement accordé dans le cadre d'une EFAPN est encore versé sous forme de PTS ou de contributions plutôt qu'en vertu d'une autorisation relative aux MOF. Dans nos études de cas sur les conseils tribaux, ce montant s'élève à environ 10 p. 100 du financement total reçu par le conseil tribal.

Le tableau montre également qu'il existe peu de différences au niveau des exigences en matière de rapports entre les conseils tribaux bénéficiaires d'une EFAPN et ceux qui disposent d'une EGF. Tous les rapports doivent être présentés annuellement, à l'exception des projets liés à la formation itinérante sur les réseaux d'alimentation en eau et à la Stratégie d'emploi pour les jeunes. Le modèle du rapport de gestion de la déclaration annuelle, qui permet d'attester du respect des exigences minimales de programme, est le même que pour les Premières nations, bien que la plupart des programmes ne s'appliquent pas aux conseils tribaux.

Autres organisations autochtones

Autorisations de financement

Il existe trois types d'autorisations de financement pour des bénéficiaires autres que des Premières nations et des conseils tribaux – notamment les subventions, les paiements de transfert souples et les contributions. Ce groupe de bénéficiaires n'est pas admissible aux modes optionnels de financement.

L'autorisation des PTS est la même que pour les Premières nations et les conseils tribaux, à l'exception qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer une évaluation de la reddition de comptes et de la gestion avant de conclure l'entente. Les PTS s'appliquent aux programmes et services fournis par les centres éducatifs et culturels, les organismes de services à l'enfance et à la famille, les établissements postsecondaires, la Commission consultative de la fiscalité indienne et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières nations, entre autres. Ces organisations sont incluses dans l'échantillon que nous avons utilisé aux fins des entrevues.

Ententes de financement

Les ententes de financement en usage à AINC pour des bénéficiaires autres que des Premières nations et des conseils tribaux sont les suivantes :

- Ententes globales de financement (EGF) – elles reposent sur des subventions, des contributions et des paiements de transfert souples accordés pour les programmes,

services ou activités à financer ou au bénéficiaire admissible. L'entente couvre un seul exercice financier.

- Ententes globales de financement pluriannuelles (EGFP) – ententes pluriannuelles d'une durée maximale de cinq ans qui incluent des subventions, des contributions et des paiements de transfert souples. Ces ententes ne contiennent aucune disposition relative au report de fonds d'un exercice financier à l'autre, mais elles comprennent une disposition permettant la révision des budgets.
- Subventions, affaires relatives aux traités et prêts accordés dans le cadre d'un traité – ces ententes sont liées à l'autonomie gouvernementale, aux revendications globales et à d'autres activités relatives aux traités. Deux de nos études de cas portent sur des subventions – la subvention pour l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse et les subventions accordées aux gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour les services de santé dispensés aux Indiens et aux Inuits. Le financement de base des organisations politiques des Premières nations était habituellement assuré par des subventions, mais, depuis le renouvellement de l'autorisation en 2007-2008, il est fourni sous forme de contributions.

Les modèles nationaux d'EGF et d'EGFP sont révisés et mis à jour annuellement. Ils comprennent les mêmes sections que pour les EGF conclues avec des Premières nations et des conseils tribaux, mais leur contenu est toutefois différent :

- les conditions;
- un cadre redditionnel qui fait principalement référence à la responsabilité comptable envers AINC, au conflit d'intérêts et à la divulgation des renseignements financiers;
- les budgets des programmes, services ou activités, les autorisations et le plan de dépenses annuelles;
- la prestation des programmes, services et activités, et les exigences en matière de rapports;
- les facteurs d'ajustement;
- le calendrier des échéances pour les rapports.

Étant donné qu'aucune évaluation des pratiques du bénéficiaire en matière d'administration, de reddition de comptes et de gestion n'est exigée avant la conclusion de l'entente, les modèles nationaux ne font pas mention d'un plan de perfectionnement de la gestion.

Les modèles d'EGF et d'EGFP comprennent une disposition qui prévoit une retenue de garantie d'au moins 10 p. 100 du financement total à verser au bénéficiaire, y compris les paiements de transfert souples, jusqu'à ce que les rapports exigés soient présentés. (Il y a une retenue de 20 p. 100 sur le financement de base des organismes représentatifs autochtones.) Dans le cas des EGFP, cette retenue s'applique à chacun des exercices financiers.

Si le bénéficiaire ne respecte pas l'entente, il se peut que ce dernier doive élaborer un plan de redressement, qu'AINC retiennent les fonds, qu'une autre mesure doive être prise, ou que l'entente soit résiliée.

Autorisations de programme

D'après les Comptes publics de 2007-2008, un total de 15 autorisations de programme sont prévues pour les organisations autres que des Premières nations ou des conseils tribaux. Certaines de ces autorisations de programme concernent la prestation de services dans les réserves. Certaines organisations autochtones obtiennent des fonds en vertu d'autorisations spéciales, telles que des :

- contributions à l'Autorité financière des Premières nations en vue d'améliorer la bonne gouvernance;
- contributions dans le cadre du programme Entreprise autochtone Canada (auparavant sous l'autorité d'Industrie Canada);
- contributions dans le cadre du programme Rescol à six organisations régionales (auparavant sous l'autorité d'Industrie Canada);
- contributions à la Fondation nationale des réalisations autochtones;
- contributions pour la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*;
- les programmes de contributions de l'interlocuteur fédéral pour les organisations des Métis et des Indiens non inscrits, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et l'initiative Powley;
- contributions visant le renforcement des capacités organisationnelles de base des organismes représentants.

La portée de la présente étude ne permet pas d'examiner toutes les conditions de ces programmes. De plus, il n'est pas possible de dresser un tableau des ententes de financement conclues avec d'autres organisations autochtones, puisque ces ententes diffèrent grandement entre elles.

Maintenant que nous avons exposé les grandes lignes de l'architecture des ententes de financement, passons à la description de l'état actuel de la situation concernant ces ententes à l'échelle nationale et à l'analyse des tendances dans les trois régions de notre échantillon.

C. État de la situation concernant les ententes de financement

Selon le système de Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) d'AINC, un total de 2 115 ententes de financement avaient été conclues avec des organisations en date du 5 novembre 2008 (consulter le tableau 2). Quarante et un pour cent des ententes visaient des Premières nations et des conseils tribaux, et 59 p. 100 concernaient des organisations non membres d'une Première nation ou d'un conseil tribal. Cependant, les Premières nations et les conseils tribaux ont reçu plus de 75 p. 100 du financement total fourni par le biais des ententes. Ces chiffres appuient le point présenté précédemment selon lequel le financement des Premières nations et des conseils tribaux constitue l'essentiel du mandat d'AINC.

Tableau 2 : Financement total par type de bénéficiaire
(en date du 5 novembre 2008)

Type de bénéficiaire	Nombre d'ententes	Nombre total en %	Affectation totale	Affectation totale en %
----------------------	-------------------	-------------------	--------------------	-------------------------

PN et CT	862	40,8 %	3 602 321 991,34 \$	75,2 %
Autre qu'une PN ou qu'un TB	1 253	59,2 %	1 191 185 490,38 \$	24,8 %
TOTAL des organisations	2 115	100 %	4 793 507 481,72 \$	100 %

Premières nations et conseils tribaux

Sur le nombre total d'ententes de financement conclues avec des Premières nations et des conseils tribaux en date du 5 novembre 2008, 19 p. 100 étaient des EFAPN/EFCPN; 71 p. 100 étaient des EGF; et 10 p. 100 étaient d'autres types d'ententes⁸. Par contre, les EFAPN/EFCPN comptaient pour 36 p. 100 du total des fonds consacrés aux Premières nations et aux conseils tribaux – ce qui indique que les ententes sont généralement conclues avec des Premières nations ou des conseils de grande taille.

Tableau 3 : Financement total accordé aux Premières nations et aux conseils tribaux par type d'entente

(en date du 5 novembre 2008)

Type d'entente	Nombre d'ententes	Nombre total en %	Affectation totale	Affectation totale en %
EFCPN/EFAPN	165	19,1 %	1 289 177 022,17 \$	35,8 %
EGF	610	70,8 %	1 975 654 341,30 \$	54,8 %
Autre	87	10,1 %	337 490 627,87 \$	9,4 %
TOTAL pour les ententes conclues avec des PN et des CT	862	100 %	3 602 321 991,34 \$	100 %

À titre de comparaison, l'évaluation de 2005 relative aux MOF et aux PTS révèle qu'il y avait un total de 181 EFAPN/EFCPN en 1995-1996 et de 182 EFAPN/EFCPN en 2002-2003⁹. Par conséquent, il n'y a eu aucune progression vers des ententes plus souples au cours des dix dernières années chez les Premières nations et les conseils tribaux à l'échelle nationale – en fait, depuis 2002-2003, ce nombre a diminué d'à peu près 10 p. 100.

Les autres ententes comprennent 32 ententes de subvention, principalement avec les Premières nations et les conseil tribaux autonomes. La seule exception notable est la Première nation Miawpukek de Conne River, à Terre-Neuve, qui, malgré le fait qu'elle ne soit pas autonome, reçoit du financement sous forme d'une subvention pluriannuelle depuis qu'on lui a octroyé le statut de Première nation en 1985.

⁸ Subventions, ententes individuelles sur l'autonomie gouvernementale, affaires relatives aux traités (pluriannuelles et annuelles) et prêts accordés dans le cadre d'un traité.

⁹ Évaluation des autorisations de financement liées aux modes optionnels de financement (MOF) et aux paiements de transfert souples (PTS) réalisée par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne d'AINC, avec l'aide de T.K. Gussman Associates Inc., p. 11.

La répartition des EFAPN/EFCPN par région est présentée dans le tableau suivant. Nous pouvons constater une variation considérable entre les régions, mais nous ne sommes pas en mesure de l'expliquer, puisque notre étude portait seulement sur trois régions.

Tableau 4 : Sommaire des EFAPN et des EFCPN par région
(en date du 18 juin 2008)¹⁰

Région	Total des EFAPN et EFCPN	EFAPN et EFCPN conclus avec une PN	Total de PN dans la région	% de PN de la région ayant conclu une EFAPN ou une EFCPN	EFAPN et EFCPN conclus avec un CT	Total de CT dans la région	% de CT de la région ayant conclu une EFAPN ou une EFCPN
Atlantique	31	29	33	88 %	2	6	33 %
Québec	17	17	39	44 %	0	7	0 %
Ontario	40	33	139	24 %	7	16	44 %
Manitoba	18	15	63	24 %	3	7	43 %
Sask.	13	12	70	17 %	1	9	11 %
Alberta	14	8	46	17 %	6	8	75 %
C.-B.	24	22	198	11 %	2	27	7 %
Total	157	136	588	23 %	21	80	26 %

Des fonctionnaires régionaux des trois régions de notre échantillon ont confirmé qu'il y a eu peu de variations depuis la première vague de changement vers des EFAPN chez les Premières nations et les conseils tribaux il y a dix ans. Peu de nouveaux conseils tribaux ou Premières nations ont signé des ententes de financement de base, peu sont revenus aux EGF, et très peu ont conclu des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Quelques PN et CT ont signé leur « troisième génération » d'EFAPN – c.-à-d. qu'ils sont financés en vertu de ce type d'entente depuis plus de dix ans.

Les Premières nations et les conseils ayant conclu des EFAPN craignent que les ajustements annuels ne couvrent pas l'augmentation des coûts ou de la population, particulièrement en ce qui concerne l'aide sociale et l'éducation. Ils ont le sentiment d'avoir été désavantagés du point de vue des majorations annuelles comparativement aux Premières nations et aux conseils tribaux ayant signé des EGF. Les efforts qu'ils ont déployés afin d'inclure une clause de « circonstances atténuantes » dans leur EF en vue de renégocier les montants accordés n'ont pas porté fruit. Cependant, aucun conseil tribal ni aucune Première nation n'envisagent de revenir à une EGF, puisqu'ils ont apprécié la plus grande souplesse offerte par le financement de base. Un bon nombre de Premières nations et de conseils tribaux ayant conclu des EFAPN participent à des négociations sur l'autonomie gouvernementale – depuis des années déjà. Certains craignent que le financement versé dans le cadre des AG-ETF soit moins important que pour une EFAPN, ou que le montant du financement accordé en vertu des ententes sur l'autonomie gouvernementale soit établi en fonction des sommes attribuées pour les EFAPN, qui sont insuffisantes.

Aucune Première nation de notre échantillon n'a conclu d'EFCPN, et seulement un des conseils tribaux est financé en vertu de ce type d'entente. Selon les paiements de transfert effectués par

¹⁰ Il est à noter que, pour ce tableau, la date à laquelle l'information a été obtenue diffère de celle qui est indiquée au tableau précédent, et, pour cette raison, le nombre total d'EFAPN/EFCPN est différent.

AINC, un total de 26 EFCPN ont été conclues à l'échelle nationale – presque toutes avec des Premières nations.

La majorité des Premières nations interviewées qui ont conclu des EGF ne sont pas intéressées à changer de type d'entente. Certaines ne répondent pas aux critères d'admissibilité, d'autres sont à l'aise avec la structure qui leur est imposée dans le cadre de leur EGF, et d'autres ne comprennent pas les exigences. Beaucoup d'entre elles se préoccupent de la capacité avec laquelle les ajustements annuels permettront d'absorber les augmentations de prix et de quantité, et sont d'avis qu'elles seront avantagées dans le cadre d'une EGF. C'est pourquoi un bon nombre de Premières nations ne sont pas intéressées par les ententes pluriannuelles. Les conseils tribaux sont encore moins intéressés à conclure des ententes de financement de base, car, selon eux, elles ne présentent aucun avantage en vue d'accroître la souplesse et de réduire les exigences en matière de rapports.

Pour ce qui est des paiements de transfert souples prévus dans l'EGF, aucune Première nation ni aucun conseil interviewés ne se rappelle qu'une évaluation de la gestion ait été menée, et nous n'avons relevé aucun plan de perfectionnement de la gestion dans les EGF à l'étude.

Tous les conseils tribaux et les Premières nations interrogés ont mentionné que leurs ententes de financement sont établies avant le début de l'exercice financier pour la majorité de leur financement. Le financement attribué aux programmes axés sur les propositions ou aux interventions ciblées est inclus au début de l'année ou ajouté au cours de l'année lorsque les fonds sont disponibles ou que le traitement des demandes est terminé.

Autres organisations autochtones

Sur le total des 1 253 ententes de financement conclues avec des bénéficiaires autres que des Premières nations et des conseils tribaux, en date du 5 novembre 2008, 43 p. 100 étaient des EGF; 51 p. 100 étaient des EGFP et 6 p. 100 étaient d'autres types d'entente (surtout des subventions). Toutefois, les EGF comptaient pour 76 p. 100 du total du financement, les EGFP pour seulement 4 p. 100 et les autres ententes pour 20 p. 100.

Tableau 5 : Financement total accordé à d'autres organisations que les Premières nations et les conseils tribaux par type d'entente

(en date du 5 novembre 2008)

Type d'entente	Nombre d'ententes	Nombre total en %	Affectation totale	Affectation totale en %
EGF	543	43,3 %	909 966 171,33 \$	76,4 %
EGFP	633	50,5 %	48 863 819,00 \$	4,1 %
Autre	77	6,1 %	232 355 500,05 \$	19,5 %
TOTAL pour les ententes conclues avec d'autres organisations que les PN et les	1 253	100 %	1 191 185 490,38 \$	100 %

CT				
----	--	--	--	--

Nous nous sommes penchés sur une subvention accordée à une autre organisation autochtone (consulter l'annexe 3). La subvention à Mi'kmaq Kina'matnewey (MK) est prévue par la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*, selon laquelle la compétence en matière d'enseignement sur la réserve a été transférée par le gouvernement fédéral à des Premières nations en Nouvelle-Écosse. Le financement consacré à l'éducation dans les collectivités participantes est versé par l'entremise de MK, et la responsabilité des fonds de remplacement d'immobilisations a été centralisée vers MK, qui en assure la gestion et le contrôle. Les ajustements annuels du montant de la subvention s'appuient sur l'indice des prix à la consommation et les ajouts à la liste nominative. Le financement destiné aux nouveaux programmes d'éducation n'est pas versé sous forme d'une subvention, mais plutôt par le biais d'une EGF distincte. La subvention représente donc environ 81 p. 100 du financement total de MK, et le montant restant provient des fonds obtenus en vertu de l'EGF. Les collectivités participantes et MK sont tenus de faire rapport de leurs programmes et services d'éducation ainsi que des inscriptions d'étudiants sur une base annuelle, et ils doivent aussi fournir les états financiers consolidés vérifiés de MK et de toutes les collectivités participantes – qui sont tous rendus publics.

Un seul modèle d'EGF pluriannuelles a été recensé au sein d'AINC dans les deux dernières années. Les bénéficiaires de la plupart des EGFP sont financés par l'intermédiaire d'Entreprise autochtone Canada et du Bureau de l'interlocuteur fédéral, qui disposent de leurs propres modèles d'ententes.

Toutes les organisations comprises dans l'échantillon utilisé aux fins des entrevues disposent d'EGF annuelles, malgré le fait qu'elles reçoivent du financement depuis de nombreuses années et appuient l'atteinte d'un des résultats stratégiques d'AINC. Par exemple, les centres éducatifs offrent des services d'éducation de deuxième niveau, les centres culturels fournissent des ressources culturelles, et les associations professionnelles appuient la reconnaissance professionnelle de la fonction publique des Premières nations. Les autres organisations ont été créées par voie législative ou en vertu d'une entente officielle et ont élaboré des plans et des budgets quinquennaux, mais elles reçoivent du financement annuellement sous forme de contributions ou de PTS, plutôt que de subventions.

Des fonctionnaires d'AINC et des bénéficiaires nous ont dit que la réticence à prendre le risque de négocier une entente pluriannuelle est attribuable :

- au fait de ne pas connaître les niveaux de référence pour les années à venir;
- à la crainte de compromettre les responsabilités fiduciaires et l'obligation redditionnelle du ministre;
- au caractère incertain du financement futur de certaines organisations, p. ex., Rescol.

Le plus souvent, les ententes de financement avec les autres organisations autochtones sont négociées plusieurs mois après le début de l'exercice financier, et les paiements sont également retardés. Nous avons remarqué une augmentation considérable du nombre d'ententes et du montant du financement octroyé à l'échelle nationale entre juillet et novembre 2008 (consulter le tableau 6). Il y a eu une hausse de 75 p. 100 du nombre d'ententes conclues avec des

organisations non membres d'une Première nation ou d'un conseil tribal, et un accroissement de 57 p. 100 du financement versé dans le cadre de ces ententes.

Tableau 6 : Financement total par type d'entente – Organisations non membres d'une Première nation ou d'un conseil tribal

Type d'entente	Nombre en date du 9 juillet 2008	Nombre en date du 5 novembre 2008	Hausse en %	Montant en date du 9 juillet 2008	Montant en date du 5 novembre 2008	Hausse en %
EGF	334	543	62,6 %	554 282 708,34 \$	909 966 171,33 \$	64,2 %
EGFP	326	633	94,2 %	24 256 047 \$	48 863 819 \$	101,5 %
Autre	58	77	32,8 %	181 967 244 \$	232 355 500,05 \$	27,7 %
Total	718	1 253	74,5 %	760 505 999,34 \$	1 191 185 490,38 \$	56,6 %

Intervention

Une évaluation des ententes de financement a révélé que, sur les 1 174 ententes établies avec des Premières nations et des conseils tribaux en date du 31 mars 2007, 84 p. 100 n'ont nécessité aucune intervention, et, pour ce qui est du reste, seulement 18 ou moins de 2 p. 100 ont exigé le recours à un séquestre-administrateur.

Tableau 7 : Nature des interventions – Premières nations et conseils tribaux
(en date du 31 mars 2007)

	Total	Nombre d'interventions requises	Intervention requise			
			Plan de redressement	Cogestion	Gestion par un tiers	Nouvelle exigence liée aux interventions ou plan d'intervention arrivé à échéance
Nombre	1174	989	55	50	18	62
Pourcentage		84,2 %	4,7 %	4,3 %	1,5 %	5,3 %

Source: *Funding Arrangements for First Nations Government Assessment and Alternative Models*, Peter Gusen, février 2008, p. 21.

Selon les fonctionnaires régionaux, les interventions portent essentiellement sur la dette – un processus automatique se déclenche si le déficit opérationnel accumulé atteint 8 p. 100 ou plus du total des revenus annuels provenant des activités de fonctionnement. Certains bénéficiaires peuvent passer de la gestion par un tiers à la cogestion et ensuite à un plan de redressement pour finalement s'endetter de nouveau une fois qu'ils ont repris le plein contrôle de la gestion de leurs dépenses.

Une des bandes incluses dans nos études de cas sur les EGF met actuellement en œuvre un plan de redressement. Son déficit s'est creusé au cours de plusieurs années dans tous les programmes, particulièrement ceux qui concernent ses immobilisations, son gouvernement et l'éducation, des programmes qui bénéficient d'un financement souple. Le programme de développement social portant sur les services de base a également enregistré un déficit malgré le fait qu'il soit financé sous forme de contributions. Le plan de redressement proposait d'éliminer le déficit en cinq ans à l'aide de contrôles plus rigoureux des programmes d'AINC et d'autres programmes, et de rapports financiers mensuels. Au cours des trois premières années du plan, la bande a dépassé les cibles de réduction du déficit pour ensuite retomber en situation déficitaire en raison d'un grand projet de logement.

Selon les bureaux régionaux, les Premières nations gérées par un tiers et placées en cogestion ont été relativement stables au cours des dix dernières années. Très peu d'entre elles ont été gérées par un tiers pour plus d'une décennie. Dans un tel cas, le niveau d'intervention est plus souvent attribuable à des problèmes de gouvernance ou au défaut de présenter des états financiers consolidés. La Première nation paie les frais de la gestion par un tiers avec les sommes qui lui sont versées dans le cadre du programme de Financement de soutien des bandes, mais, selon ce qu'on nous a dit, le coût ne dépasse jamais le montant du financement octroyé.

Synthèse

Le présent rapport de l'état de la situation révèle qu'aucune progression n'a été observée au cours des dix dernières années chez les Premières nations et les conseils tribaux en matière d'évolution vers des ententes de financement de base. La réticence à se tourner vers des ententes plus souples ou des ententes pluriannuelles découle en grande partie des préoccupations au sujet des ajustements annuels, particulièrement pour ce qui est de l'aide au revenu et de l'enseignement aux niveaux primaire et secondaire. Aucune évaluation n'a été réalisée sur les bénéficiaires d'EGF de notre échantillon, et aucun plan de perfectionnement de la gestion n'a été élaboré pour guider leur progression vers un meilleur contrôle de leur financement. Les interventions sont principalement axées sur la réduction de la dette plutôt que sur le renforcement durable des capacités.

Aucune des autres organisations autochtones de notre échantillon n'a signé d'ententes de financement pluriannuelles malgré la nature de leur relation avec AINC, caractérisée par un soutien à long terme. De plus, les retards importants dans la conclusion des ententes ont donné lieu à des retards de paiement et risquent de mettre en péril la capacité des organisations de mettre en œuvre les projets ou les programmes convenus. La seule exception à cette règle est la subvention pluriannuelle accordée à l'organisme Mi'kmaw Kina'matnewey (MK) en vertu d'une entente sectorielle d'autonomie gouvernementale. MK a également conclu une EGF, qui représente environ 20 p. 100 de son financement total.

Maintenant que nous avons fourni un aperçu des ententes de financement et des constatations sur leur situation actuelle en fonction des différents types de bénéficiaires, nous examinerons plus en détail chacune des questions clés pour ensuite formuler des conclusions à cet égard. Nous nous intéresserons surtout à la relation financière avec les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations autochtones qui offrent des services aux Premières nations, en raison de

l'historique et de la nature uniques de la relation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. Les questions de l'étude ont donc été reformulées en conséquence.

III. Questions clés et conclusions

A. Pertinence

Dans quelle mesure les ententes de financement utilisées par AINC correspondent-elles aux fins visées par les programmes et aux résultats stratégiques qui justifient leur usage; et dans quelle mesure leur champ d'application comporte-t-il des manques importants quant aux objectifs de financement et aux résultats stratégiques du Ministère?

Les ententes de financement constituent l'instrument principal grâce auquel AINC met en œuvre ses politiques et programmes. En ce sens, elle peuvent être considérées comme un appui à la réalisation de tous les résultats stratégiques d'AINC, de ses programmes et de ses priorités législatives ou prévues par la loi.

Grâce aux ententes de financement, la prestation de services de type provincial, tels que l'éducation, le logement, l'infrastructure publique et l'aide sociale aux Indiens inscrits vivant dans les réserves est assurée par les Premières nations, les conseils tribaux, les organisations administrées par les Indiens, les organismes provinciaux/territoriaux et d'autres organisations. Pour la plupart des Premières nations et des conseils tribaux non autonomes, l'entente de financement constitue le seul accord continu signé officiellement avec AINC et est devenue par défaut l'aspect le plus important de la relation entre les Premières nations et le gouvernement fédéral.

En dépit du caractère crucial des ententes de financement pour le Ministère et de leur importance sur le plan de la relation d'AINC avec les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations administrées par les Indiens, nous sommes arrivés à la conclusion que le leadership, la structure et le processus sur lesquels s'appuie leur gestion sont inappropriés.

Les principaux commentaires des bénéficiaires, des fonctionnaires d'AINC, des autres ministères fédéraux et des experts au sujet de la pertinence des ententes de financement d'AINC sont les suivants :

1. L'objectif général des ententes de financement n'est pas clair, le lien entre les autorisations de programme et de financement qui conduisent à l'établissement d'ententes présente des lacunes au niveau de la cohérence et l'administration centrale ne fait pas preuve d'un leadership clair en vue de coordonner la gestion et la mise en œuvre des ententes de financement.
2. La participation des bénéficiaires à la relation financière est limitée.
3. Les ententes de financement n'encouragent pas les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations autochtones bénéficiaires à se tourner vers des politiques, programmes ou services qui favorisent l'adaptation, la souplesse, l'innovation et l'autonomie.

Chacun de ces commentaires sera traité plus en détail dans les pages suivantes.

Manque de clarté, de cohérence et de leadership

L'objectif stratégique lié aux ententes de financement manque de clarté. Est-ce pour que les Premières nations se tournent progressivement vers l'autonomie gouvernementale en acceptant de plus en plus de responsabilités? Est-ce pour améliorer les résultats en offrant une plus grande souplesse à ceux qui sont responsables en première ligne de la prestation de services, plus conscients des besoins des collectivités ou des bénéficiaires, et plus ouverts aux différences culturelles?

Le rôle d'AINC à l'égard des gouvernements de Premières nations et des Premières nations est également flou. S'agit-il d'un organisme de financement qui offre du soutien aux collectivités et aux organisations pour qu'elles atteignent leurs objectifs? S'agit-il d'un organisme de programmation qui assure la prestation de ses programmes par le biais de mandataires qui agissent en son nom?

La responsabilité de la conception, de la négociation et de la surveillance des ententes de financement est partagée entre l'administration centrale et les bureaux régionaux d'AINC, et entre les responsables des finances, des programmes et des opérations régionales. Il n'existe aucun centre d'expertise sur les subventions et les contributions, à la différence de ministères comme RHDSC, et aucun point de contact pour la coordination avec les autres ministères fédéraux et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les responsables des politiques et des programmes ne sont souvent pas au courant des détails des ententes et des autorisations de financement, et les conditions des programmes peuvent aller à l'encontre d'objectifs stratégiques plus généraux ou manquer de cohérence entre elles. On a tendance à accroître le nombre d'autorisations de programme et à favoriser les interventions ciblées plutôt que d'augmenter le financement de base, sans tenir suffisamment compte des conséquences pour les bénéficiaires qui devront mettre en œuvre les programmes.

De récentes évaluations mettent en évidence la nécessité de préciser et de mieux communiquer les exigences concernant les objectifs de programme, les exigences en matière de rapports et les responsabilités et rôles respectifs des Premières nations, ainsi que des bureaux régionaux et de l'administration centrale d'AINC. Trop d'ajouts sont faits aux ententes de financement en l'absence d'autres ententes (p. ex., sur la gouvernance ou les recours), et les attentes envers les ententes de financement sont trop grandes en l'absence d'autres types de relations officielles avec les Premières nations. Les différentes approches adoptées par les divers bureaux régionaux, divisions au sein de l'administration centrale et individus sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes pour les bénéficiaires.

Partenariats

Il n'y a aucune négociation réelle des ententes de financement avec les Premières nations et les conseils tribaux. Ces dernières sont rédigées et ensuite soumises aux fins d'approbation par le chef et le conseil ou le conseil tribal, et donnent lieu à très peu de discussions. Les Premières nations et les conseils tribaux ont l'impression qu'il s'agit d'une proposition « à prendre ou à laisser ». L'établissement des budgets, les affectations et les formules sont mal compris, et les budgets peuvent être réduits sans avertissement. D'après la majorité des bénéficiaires, il y a peu de discussions au sujet de leurs plans ou résultats; peu de conseils sur les pratiques exemplaires;

et peu de possibilités de réseautage et de partage d'expériences avec d'autres de la même région ou d'ailleurs au pays.

Les agents des services de financement (ASF), qui constituent le pivot de la relation avec les Premières nations et les conseils tribaux, diffèrent grandement selon leur dévouement, leur professionnalisme, leurs connaissances et leur attitude. Nous avons appris que certains excellents ASF sont considérés comme des partenaires des Premières nations ou des conseils tribaux dont ils sont responsables, font plus que le nécessaire pour offrir de l'aide et des conseils, et sont appelés à fournir de l'aide même s'ils ne sont plus officiellement responsables de la relation. Nous avons également entendu dire qu'en raison d'un roulement de personnel élevé, certains conseils tribaux et Premières nations ont été privés d'ASF pendant plus d'un an ou en ont eu plus de dix différents au cours des deux dernières années; que certains ASF n'effectuent jamais de visites ou ne peuvent être joints, ou que certains ASF ne répondent pas aux requêtes.

Dans les trois régions de notre échantillon, nous avons été informés de l'existence de mécanismes au niveau régional pour discuter avec les chefs des nouveaux programmes, budgets, affectations et changements qui s'ajoutent d'une année à l'autre aux ententes de financement, et ainsi de suite. Les renseignements issus de ces discussions ne semblent pas avoir été retransmis aux gestionnaires des bandes ou aux administrateurs des conseils tribaux dans tous les cas, et on a suggéré qu'il devrait y avoir davantage de possibilités de réseautage et de partage d'information entre ce groupe de professionnels et le bureau régional.

Les ententes de financement font l'objet de plus de discussions avec les organisations autochtones, particulièrement avec celles qui sont d'envergure nationale, mais il y a un désir moindre d'ajuster l'entente elle-même, l'autorisation de financement ou le montant du financement. Les approches positives relevées par les bénéficiaires sont les suivantes : l'amorce d'un dialogue, le travail en partenariat et l'accent mis sur des plans et des budgets à long terme.

Favoriser le progrès

Les ententes de financement telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre n'encouragent pas les Premières nations, les conseils tribaux et les autres organisations autochtones bénéficiaires à se tourner vers des politiques, programmes ou services qui favorisent l'adaptation, la souplesse, l'innovation et l'autonomie. Des activités d'innovation sont réalisées, des politiques et des programmes nouveaux et créatifs sont mis au point, et des améliorations sont apportées – mais nous croyons que ces réalisations ne découlent pas des ententes de financement.

Le profil des ententes de financement n'a pas changé au cours de la dernière décennie. Il y a eu peu de progrès depuis la première vague de changement vers des ententes de financement de base chez les Premières nations et les conseils tribaux. Les Premières nations et les conseils tribaux qui disposent d'une souplesse accrue et réussissent bien ne peuvent se tourner vers des ententes encore plus souples à moins de conclure une entente d'autonomie gouvernementale. Les Premières nations et les conseils tribaux bénéficiant d'ententes moins souples (c.-à-d. des EGF) ont la capacité d'assurer la transition vers des ententes de financement de base, mais ne le font pas, principalement en raison de préoccupations au sujet des ajustements annuels. Très peu de Premières nations et de conseils tribaux ont été gérés par un tiers ou placés en cogestion au cours de la dernière décennie.

La clé du progrès repose sur le renforcement des capacités de gouvernance, de gestion et d'administration des Premières nations et des conseils tribaux, et les ententes de financement ne peuvent permettre d'y parvenir à elles seules. Le financement de base ne constitue pas un incitatif suffisant compte tenu des autres contraintes. Les montants affectés aux bandes et aux conseils tribaux pour la gestion et l'administration sont peu élevés, et les tentatives antérieures visant à obtenir du financement additionnel ont échoué. Peu de fonds sont disponibles pour renforcer les capacités des institutions ou des programmes. Le plafond de financement de 2 p. 100 appliqué aux régions limite la marge de manœuvre quant aux dépenses discrétionnaires afin de maintenir les dépenses relatives à l'aide au revenu et à l'éducation.

Les évaluations qui doivent être effectuées avant la conclusion d'une entente de financement de base ou de paiements de transfert souples pourraient servir de base à une stratégie de renforcement des capacités. Les évaluations de l'admissibilité au financement de base n'ont été normalisées que récemment entre les régions. Nous n'avons relevé aucune preuve d'évaluation concernant les paiements de transfert souples, ni de plan de perfectionnement de la gestion. Cependant, en l'absence de fonds pour renforcer les capacités, il n'y a pas grand intérêt à réaffecter des ressources pour améliorer les évaluations et élaborer des plans. Cela est également inutile s'il n'y a aucune autre option que les paiements de transfert souples – c.-à-d. si tout le monde est admissible indépendamment de l'évaluation.

Pour ce qui est des autres organisations autochtones, AINC a favorisé l'établissement de nouveaux accords institutionnels en vue de consolider la prestation des services (p. ex., les services à l'enfance et à la famille); de fournir des services de « deuxième niveau » (p. ex., les conseils d'enseignement); d'encourager la création d'une fonction publique des Premières nations (p. ex., les associations professionnelles); ou de promouvoir l'autodétermination (p. ex., les organismes nationaux de gestion financière et de gestion des terres). Le même instrument de financement – une EGF annuelle – est utilisé pour appuyer toutes ces organisations, mais indépendamment de l'objectif stratégique, de la capacité des bénéficiaires ou de la nature de la relation.

B. Efficacité

Dans quelle mesure les ententes de financement utilisées par AINC ont-elles atteint leurs objectifs stratégiques et permis d'établir un équilibre approprié entre la gestion des risques, la reddition de comptes et la souplesse?

Il y a très peu d'information sur les résultats atteints quant aux objectifs d'AINC en matière de politiques et de programmes. De récentes évaluations des programmes d'AINC ont indiqué qu'il est nécessaire de mieux orienter les exigences quant aux rapports sur les objectifs à long terme. La plupart des rapports produits par les bénéficiaires font état des intrants, des activités ou des extrants, et très peu d'entre eux traitent des résultats. Beaucoup de rapports portent sur la conformité financière et très peu sur la conformité des programmes. Ces restrictions ne sont pas liées aux ententes de financement en soi, mais plutôt aux autorisations de programme sous-jacentes.

Les ententes de financement ne permettent pas d'assurer un équilibre entre la gestion des risques, la reddition de comptes et la souplesse, que ce soit par rapport aux fonds en jeu, à la nature du programme ou à la capacité des bénéficiaires. Chacun de ces enjeux est examiné plus en détail dans les pages suivantes.

Gestion des risques

La gestion des risques tient-elle compte des fonds en jeu, de la complexité des utilisations prévues du financement, du caractère critique des résultats visés par les programmes, de la capacité de gestion et du dossier des bénéficiaires ou de leur crédibilité?

Premières nations et conseils tribaux

Aucun processus global d'évaluation et de gestion des risques n'a été mis en place pour les Premières nations et les conseils tribaux. L'évaluation relative aux EFAPN/EFPCPN est uniquement effectuée à la demande de la Première nation ou du conseil tribal, ou lors du renouvellement de l'entente de financement, avec l'accord du bureau régional. Par conséquent, l'évaluation n'oriente pas ou ne définit pas l'évaluation continue des risques pour tous les conseils tribaux et toutes les premières nations. L'évaluation portant sur les paiements de transfert souples ressemble à l'évaluation menée pour les MOF, mais nous n'avons relevé aucune preuve d'application à cet égard. Les fonctionnaires régionaux appliquent leurs propres critères informels d'évaluation des risques pour surveiller plus étroitement certains conseils tribaux et certaines Premières nations, mais les critères utilisés sont principalement d'ordre financier et non reliés aux programmes. Les interventions constituent un mécanisme réactif utilisé pour réagir à certains déclencheurs, surtout financiers, et non pour gérer les problèmes de façon proactive en vue de les éviter.

Il n'y a essentiellement que deux ententes de financement pour les Premières nations et les conseils tribaux non autonomes – les EGF ou les EFAPN/EFPCPN – malgré l'énorme diversité des capacités et des risques à l'intérieur de ce groupe. Dans le cadre de nos recherches, nous avons étudié, avec des fonctionnaires des bureaux régionaux et de l'administration centrale, ainsi qu'avec des experts, une façon de répartir les PN en fonction des capacités et des risques. C'est pourquoi nous proposons la répartition approximative suivante des Premières nations, tout en étant conscients que cette répartition varierait d'une région à l'autre :

Capacité élevée, faible risque	25 %
- dont une capacité très élevée	10 % à 15 %
Bonne capacité, faible risque	25 %
Capacité modérée, risque modéré	25 %
Faible capacité, risque modéré	10-15 %
Très faible capacité, risque élevé	10-15 %

Le groupe classé dans la catégorie de capacité élevée/à faible risque comprendrait les nombreuses Premières nations qui reçoivent déjà un financement de base. Le groupe classé dans la catégorie de bonne capacité/à faible risque serait formé des Premières nations ayant signé une

EGF par choix, mais qui pourraient conclure une entente de financement de base, ou qui ne sont pas en mesure de le faire à ce stade pour des motifs autres que ceux qui sont liés à leurs capacités. Le groupe classé dans la catégorie de capacité modérée/à risque modéré serait constitué des Premières nations qui disposent ou disposaient d'un plan de redressement, mais qui se débrouillent généralement bien dans le cadre d'une EGF. Le groupe classé dans la catégorie de faible capacité/à risque modéré comprendrait les Premières nations placées en cogestion ou gérées par un tiers qui éprouvent quelques difficultés de gestion dans le cadre d'une EGF. Enfin, le groupe classé dans la catégorie de faible capacité/à risque élevé regrouperait les Premières nations qui sont gérées par un tiers de façon permanente et, par conséquent, n'ont pu améliorer leur propre capacité à gérer le financement accordé par AINC.

Nous avons utilisé les différentes formes d'intervention comme raccourci pour illustrer le classement des Premières nations par groupe, mais une évaluation plus poussée de la capacité et du risque devra être réalisée si une telle typologie est utilisée. Les principaux critères de réussite mentionnés par les fonctionnaires d'AINC, les autres ministères fédéraux, les experts et les bénéficiaires sont notamment : une gouvernance stable, saine et uniforme; une équipe de gestion solide; la participation de la collectivité; des stratégies et des plans; et un accès à d'autres sources de revenus.

Il est plus difficile d'arriver à classer les conseils tribaux par catégories de façon similaire en raison de la gamme de services qu'ils peuvent offrir et fournissent réellement. Toutefois, ils pourraient être classés de la même façon en fonction de la capacité et du risque.

Les autorisations de financement sont déterminées essentiellement en fonction de la méthode de calcul du financement (un calcul fondé sur une formule - coûts fixes - par opposition à un calcul fondé sur une proposition - coûts variables) et non en rapport avec la capacité du bénéficiaire, la nature du programme ou le montant du financement. Par conséquent, tous les conseils tribaux et toutes les Premières nations sont traités de la même manière en ce qui concerne les autorisations de financement utilisées, sauf pour ce qui est du financement de base. De plus, le fait de passer de l'absence de financement de base à un financement de base pour tous les programmes, à l'exception des interventions ciblées, représente un changement considérable. Autrement dit, aucune disposition n'est prévue pour offrir un financement de base à un seul secteur, par exemple l'éducation, en se fondant sur des pratiques de saine gestion au sein de ce secteur.

Les autorisations de programme varient en fonction de leur approche de la gestion des risques, et, en partie, selon les sommes en cause, le risque d'abus et les répercussions sur le peuple autochtone. Les contributions d'aide au revenu, qui sont établies en fonction du remboursement des dépenses, sont par conséquent surveillées de très près, alors que les contributions versées aux écoles primaires et secondaires, qui sont calculées à partir d'une formule, le sont moins. Toutefois, cette asymétrie se produit dans le cas de nouveaux programmes ou de nouvelles interventions qui sont encore peu importants, mais qui font l'objet d'une surveillance étroite peu importe le bénéficiaire ou la nature du programme. Comme un bénéficiaire d'une EFAPN l'a dit, « une plus grande attention est portée à une contribution de 6 000 dollars qu'à une contribution de 6 millions de dollars ».

Enfin, on s'attend des Premières nations et des conseils tribaux qu'ils partagent davantage de risques en échange d'ententes et d'autorisations de financement plus souples. En d'autres mots, ils peuvent transférer des fonds entre les programmes ou conserver les surplus à la fin de l'exercice financier (pourvu qu'ils respectent les exigences minimales des programmes), mais ils doivent également prendre à leur charge tout déficit. Dans le contexte budgétaire difficile qui prévaut depuis 1997, les Premières nations et les conseils tribaux sont réticents à assumer ce risque.

Autres organisations autochtones

Trois ententes sont utilisées avec les organisations autochtones – les EGF, les EGFP et les subventions – mais AINC a tendance à privilégier les EGF quelle que soit la nature de la relation, du programme financé ou du dossier du bénéficiaire. Seuls les programmes transférés d'autres ministères fédéraux – c.-à-d. ceux d'Entreprise autochtone Canada et du Bureau de l'interlocuteur fédéral – ont fait l'objet d'EGFP. Les subventions sont rarement utilisées et, lorsqu'elles le sont, les nombreuses conditions qui peuvent être imposées en limitent la souplesse. De plus, il est possible que la subvention n'inclue pas le financement des nouveaux programmes et que ce dernier soit fourni par le biais d'une EGF distincte.

Comme c'est le cas pour les Premières nations et les conseils tribaux, le montant des PTS et des ententes de financement sous forme de contributions est établi en fonction de la méthode de calcul du financement qui sera fournie, et non sur la capacité du bénéficiaire ou la nature du programme financé.

Nous n'avons pas été en mesure de trouver des preuves de l'existence d'une approche normalisée en matière d'évaluation et de gestion des risques. Les approches adoptées varient selon les bureaux régionaux et les divisions au sein de l'administration centrale. Les diverses mesures de contrôle qui sont appliquées semblent arbitraires. D'un côté, il se peut qu'une approche bureaucratique soit mise en œuvre afin de microgérer les activités; d'exiger l'approbation des écarts – même dans les limites du budget fixé; et de mettre l'accent sur les projets et les dépenses plutôt que sur les extrants et les résultats. D'un autre côté, il est possible qu'une approche stratégique soit adoptée pour favoriser des plans et des budgets à long terme, un dialogue sur le progrès et un partenariat axé sur le partage des résultats.

Reddition de comptes

Les ententes de financement améliorent-elles la reddition de comptes des Premières nations envers les intéressés locaux? Répondent-elles aux exigences du ministre en matière de reddition de comptes? Réduisent-elles la nécessité que le Ministère exerce un contrôle?

La vérificatrice générale a établi les cinq principes d'une reddition de comptes efficace¹¹ :

1. Clarté des rôles et des responsabilités : les rôles et les responsabilités des parties à la relation redditionnelle doivent être bien compris et convenus.

¹¹ « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public », chapitre 9 du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, décembre 2002, p. 7.

2. Clarté des attentes en matière de rendement : les objectifs poursuivis, les réalisations attendues et les contraintes de fonctionnement à respecter (y compris les moyens à employer) doivent être explicites, compris et convenus.
3. Équilibre entre les attentes et les capacités : les attentes en matière de rendement doivent être clairement reliées à la capacité de chaque partie (pouvoirs, compétences et ressources) de les réaliser et mises en équilibre avec elle.
4. Crédibilité de l'information communiquée : une information crédible et actuelle doit être communiquée pour faire la preuve de ce qui a été réalisé, du caractère adéquat des moyens employés et des leçons qui ont été tirées.
5. Examen raisonnable et ajustement : les parties doivent effectuer un examen juste et éclairé du rendement et donner une rétroaction sur celui-ci, reconnaître les réalisations et les difficultés, prendre les mesures correctives appropriées et appliquer les conséquences qui s'imposent aux personnes responsables.

L'Assemblée des Premières nations appuie l'intégration de ces principes à la Table ronde Canada-Autochtones¹².

La vérificatrice générale indique également qu'un cadre redditionnel doit être instauré pour favoriser des relations redditionnelles solides. Ce cadre comprend une définition claire des rôles et des responsabilités, du rendement attendu, des exigences en matière de rapports et des mécanismes d'examen et d'ajustement. Les personnes responsables doivent rendre des comptes à l'aide de rapports, d'examens et d'ajustements crédibles.

Par conséquent, une reddition de comptes efficace ne se définit pas par des ententes de financement, mais par un cadre redditionnel approprié, négocié et convenu par les parties, sur lequel repose la relation et les mécanismes utilisés, qui est lié à des cadres stratégique et juridique et qui alimente la budgétisation, l'affectation des ressources et la production de rapports. On dispose, pour améliorer la reddition de comptes, de trois grandes stratégies : la clarification ou l'harmonisation des responsabilités; l'amélioration de la gouvernance par la création d'un « appareil » davantage axé sur la collaboration et chargé de coordonner les relations; et l'établissement d'indicateurs de rendement plus adéquats¹³.

On peut affirmer que la reddition de comptes fait défaut :

- lorsque l'on ne rend pas compte du rendement ou si on le fait de manière inadéquate;
- s'il n'existe pas d'examen sérieux et éclairé de l'information présentée;
- s'il n'y a ni changements appropriés aux programmes ni conséquences lors d'un mauvais rendement.

Nous étudierons les relations redditionnelles des ententes de financement des deux grands groupes de bénéficiaires à partir de ces indicateurs d'efficacité redditionnelle.

¹² Document d'information sur la reddition de comptes de l'Assemblée des Premières nations, page 3.

¹³ Pour en savoir plus sur ces questions, consulter *Accountability in a Federal State: Challenges and Prospects for Canada*, de John Graham, Institut sur la gouvernance, mai 2006.

Premières nations et conseils tribaux

Nous nous intéresserons principalement aux relations redditionnelles des ententes de financement entre AINC, d'une part, et les Premières nations et les conseils tribaux, d'autre part. Nous nous pencherons moins sur l'amélioration des résultats que sur le contrôle de l'utilisation des fonds. On compte peu de mesures incitatives au rendement et aucune mesure désincitative au mauvais rendement.

L'information financière fournie par les bénéficiaires répond aux besoins de communication de l'information financière du ministre, mais les rapports sur les programmes ne sont pas utiles pour les rapports sur les résultats du ministre. Les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports ministériels sur le rendement d'AINC contiennent des résultats de niveau supérieur, mais les indicateurs utilisés portent sur les activités et les extrants. Il est difficile pour le Parlement d'obtenir un portrait général des réalisations, des progrès, des lacunes et des mesures prises pour combler les lacunes.

En dernier ressort, c'est aux membres des Premières nations que nuit le plus l'absence de mesures du rendement. Bon nombre des Premières nations interrogées n'ont pas d'information sur la qualité des services qu'elles offrent comparativement aux normes provinciales ou à d'autres Premières nations.

Définir, recueillir et analyser ce genre d'information exige toutefois un investissement de ressources techniques et financières, et ces ressources font souvent défaut. On nous a toutefois parlé d'un projet dirigé par un conseil d'enseignement visant à comparer la littératie des élèves de 1^{re} année des écoles gérées par les bandes à celle des élèves des écoles provinciales. Les enseignants des écoles ont d'abord été formés sur la façon d'effectuer les tests. Une fois les tests effectués, les bandes et le conseil d'enseignement ont pu utiliser les résultats pour concentrer leurs ressources et leurs efforts de façon à accomplir des progrès notables au cours des trois années suivantes.

Concernant la reddition de comptes des Premières nations envers leurs membres, des pratiques exemplaires ressortent des entrevues : rencontres régulières avec la collectivité, plans et rapports annuels, rédaction de bulletins et de sites Web, comités consultatifs, examens et modifications des politiques et procédures sur une base régulière, référendums, etc. Dans le cas des conseils tribaux, les Premières nations membres qui forment l'organisme dirigeant considèrent que la gestion des conseils tribaux relève des Premières nations. Cependant, cette reddition de comptes accrue est davantage le fait des bonnes pratiques de gouvernance des Premières nations ou du conseil tribal que des dispositions redditionnelles contenues dans les ententes de financement.

Dans le cas des autres Premières nations et conseils tribaux, les exigences relatives à la reddition de comptes au Ministère constituent le fondement de la reddition de comptes aux intéressés. En d'autres mots, l'entente de financement – et les sommes à verser – servent à expliquer les résultats attendus et à rapporter les résultats obtenus. La logique de tout cela n'est pas toujours bien comprise par les membres, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux services pour les membres vivant en dehors de la réserve. Par ailleurs, certains conseils tribaux et Premières nations croient que les limites de leurs ententes de financement compromettent la reddition de comptes à leurs membres.

Nous avons aussi entendu parler de quelques rares cas où les collectivités ne sont pas tenues informées et n'ont pas accès aux états financiers vérifiés. Il est toutefois difficile pour les fonctionnaires régionaux de contrôler à distance la reddition de comptes des Premières nations à leurs membres. Par ailleurs, aucune mesure punitive ne peut être appliquée. Si une Première nation refuse d'être vérifiée, AINC la confie à un séquestre-administrateur, et ce dernier n'a aucune obligation redditionnelle envers les membres de la Première nation.

AINC n'est au courant des problèmes que si des gens se plaignent. Malgré les exigences en matière de transparence, de recours et de règlement de différends prévues dans les ententes de financement, nous avons entendu parler de nombreux cas où des membres de Premières nations se plaignent directement à des fonctionnaires d'AINC du traitement que leur réserve leur conseil, particulièrement lorsqu'il s'agit de bandes moins puissantes. L'une des ASF à qui nous avons parlé nous a dit avoir reçu trois appels le même jour de membres de bande souhaitant contester la décision d'un chef et de ses conseillers. Dans bien des cas, nous a-t-elle dit, ces plaintes ne sont pas fondées, mais elles illustrent bien le point de vue de bien des membres des Premières nations voulant qu'AINC ait un rôle à jouer dans la protection des intérêts personnels des Premières nations. Cela indique également que la faiblesse des relations redditionnelles entre les conseils de bande et leurs membres peut accroître la charge de travail d'AINC, même si la réponse appropriée est de référer le membre au bureau de sa bande.

L'accent mis sur la reddition de comptes amène à négliger le fait que la plupart des Premières nations et certains conseils tribaux ont également des fonds provenant d'autres sources : d'AINC, dans le cadre de règlements de revendications, de fiducies ou de négociations d'autonomie gouvernementale; d'autres ministères fédéraux; d'autres gouvernements provinciaux; et des sources de revenus propres comme des revenus d'entreprises, des taxes foncières, des rentes, des frais de services, la TPS, etc. AINC ne peut contrôler la gestion financière et la reddition de comptes de toutes ces sources de revenus, bien que ces revenus contribuent à l'atteinte des objectifs et des programmes des Premières nations et du Ministère.

Dans l'une de nos études de cas sur les EGF, ces autres sources de revenus représentent plus de 50 p. 100 du revenu total des bandes. En fait, les fonds versés par AINC ne couvrent que 50 p. 100 des coûts de l'éducation. Selon les répondants, le fait d'avoir leurs propres sources de financement augmente les attentes des membres et améliore leur reddition de comptes.

Selon une étude récente de l'Institut sur la gouvernance sur des expériences étrangères et autochtones, la taxation est un élément essentiel de la bonne gouvernance, y compris de la reddition de comptes¹⁴. La relation de taxation crée un lien essentiel entre les gouvernements et leurs citoyens. Or on note une absence totale de taxation chez nombre de Premières nations non autonomes, et les modèles d'ententes de financement ne mentionnent aucune taxation.

Certaines Premières nations et certains conseils tribaux ont également soulevé la question d'une reddition de comptes accrue de la part d'AINC à leur égard, par exemple :

¹⁴ *In Praise of Taxes: The Link between Taxation and Good Governance in a First Nations Context*, John Graham et Jodi Bruhn, Institut sur la gouvernance, mars 2008.

- rapports des bureaux régionaux d'AINC concernant leurs budgets, leurs salaires et leurs frais de déplacement, comme on l'exige des Premières nations et des conseils tribaux;
- réaction aux résultats des examens et des évaluations effectués au cours des dix dernières années et qui ont mené à des recommandations en vue de modifier la valeur du financement accordé pour les services et la façon dont ils sont financés (examen du financement des conseils tribaux, évaluation des écoles gérées par les bandes, évaluation de l'aide au revenu, examen des services à l'enfance et à la famille, etc.);
- établissement de normes pour les ASF et les bureaux régionaux en ce qui concerne la réception et l'examen des rapports, les réponses aux demandes et le déblocage des fonds;
- rendre publiques les autorisations de programme.

Des répondants suggèrent qu'une méthode de règlement des différends indépendante et exécutoire soit instaurée pour régler les différends entre les bénéficiaires et le gouvernement fédéral. On nous a mentionné plusieurs cas de Premières nations ou de conseils tribaux ayant tenté d'invoquer des circonstances atténuantes dans leur entente de financement de base pour voir leur financement augmenter, notamment pour d'aide sociale. Aucune de ces demandes n'a été couronnée de succès.

Autres organisations autochtones

Même si toutes les organisations interrogées doivent, d'une façon ou d'une autre, rendre des comptes à leurs membres et aux Premières nations, il est difficile de faire des généralisations. Les problèmes qu'ils rencontrent sont similaires à ceux des Premières nations et des conseils tribaux :

- équilibre entre les attentes et les limites du financement;
- équilibre entre l'adaptabilité et les conditions du financement;
- manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités;
- lacunes de la reddition de comptes d'AINC envers les bénéficiaires en ce qui concerne leur rendement dans la négociation et la gestion des ententes de financement.

Souplesse

Les ententes de financement permettent-elles aux bénéficiaires de concevoir et d'exécuter des programmes conformes à leurs besoins et à leurs priorités?

Premières nations et conseils tribaux

Selon les points de vue exprimés par les bénéficiaires et les fonctionnaires d'AINC, les ententes de financement sont axées sur les politiques et les programmes d'AINC, et non ceux du bénéficiaire. Le fait que les EF soient considérées utiles tient davantage des fonds versés que des ententes elles-mêmes. On ne parvient pas à répondre aux priorités telles que le logement, le développement économique et le développement social.

Il semble que certaines des Premières nations ayant une EGF ne soient pas vraiment portées sur la planification ou l'établissement de priorités et se limitent à l'administration des services et programmes financés par AINC. La capacité de planifier est limitée par les fonds disponibles, la communication tardive des affectations, le roulement politique à l'échelle de la bande et/ou le manque de capacités.

Les bénéficiaires ayant un plan à long terme ne l'utilisent pas pour le financement provenant d'AINC. Des avantages, des services et des infrastructures supplémentaires sont financés par d'autres sources de revenus (Premières nations ayant conclu des EGF, des EFAPN et des EFCPN). (Nous avons même rencontré une Première nations qui n'a aucune entente de financement avec AINC depuis 2003-2004 et qui est totalement autosuffisante.)

Certaines des plus récentes interventions ciblées – nouvelles voies dans le secteur de l'éducation, financement de la prévention chez les enfants, etc. – sont liées à des plans qui favorisent le partenariat parmi les Premières nations, la participation des collectivités et l'atteinte de résultats. Ces interventions sont décriées par les bénéficiaires, qui les trouvent trop axées sur les priorités du gouvernement fédéral, trop modestes, trop axées sur le court terme et trop restrictives.

Les EGF offrent peu ou pas de souplesse aux Premières nations, à l'exception du financement du soutien des bandes et de certains surplus générés grâce aux paiements de transfert souples. Il n'y a aucune souplesse dans le cas des grandes dépenses en capital. Le financement de base offre davantage de souplesse, particulièrement dans le domaine social. Nous avons entendu parler de fonds utilisés pour des mesures actives visant à réduire le nombre de prestataires d'aide sociale, chose qui n'aurait pas été possible dans le cadre d'une EGF.

La souplesse offerte par ces deux types d'ententes de financement est toutefois limitée par les fonds disponibles et les programmes axés sur les propositions; ce qu'une Première nation appelle des « transferts sous influence » (en raison des conditions dont ils sont assortis) et une autre, des « programmes parasites » (en raison de leur tendance à ne pas fournir suffisamment de financement pour couvrir les frais généraux).

Dans le cas d'une intervention, la souplesse est encore moins grande.

Certains responsables de programme d'AINC et certaines organisations sectorielles sont d'avis qu'il faudrait offrir moins de souplesse dans le cas des fonds versés en vertu de PTS qui ne sont pas dépensés, particulièrement en ce qui concerne l'éducation primaire, secondaire et postsecondaire. Certains fonctionnaires d'AINC n'aiment pas les ententes de financement, car elles rendent difficile la reddition de comptes relative à l'utilisation du financement des programmes.

Les conseils tribaux sont généralement satisfaits de la souplesse de leurs ententes de financement, car la plupart des paiements se font sous forme de PTS. Par contre, leur souplesse est limitée par le financement disponible et par les programmes axés sur les propositions.

Certains conseils tribaux et Premières nations et certains fonctionnaires d'AINC sont d'avis que les EGF pluriannuelles offriraient davantage de souplesse, mais nombreux sont ceux qui n'y voient aucun avantage. La plupart des ententes débutent en février ou au début du mois de mars, lorsque le Comité régional de gestion rend ses décisions concernant l'augmentation des prix et les affectations. Bon nombre de programmes sont axés sur les propositions, ce qui signifie que les sommes changent à chaque année et que, par conséquent, une entente pluriannuelle n'offrirait pas plus de stabilité en ce qui a trait au financement.

Autres organisations autochtones

La situation des autres organisations autochtones est relativement similaire, bien qu'il soit difficile de généraliser. La souplesse est principalement limitée par le montant du financement et les restrictions quant à son utilisation. On note également des contraintes liées aux retenues de garantie de 10 à 20 p. 100, aux limites cumulatives et à l'impossibilité de conserver les surplus. Un certain nombre d'organisations – centres d'éducation culturelle, agences de service à l'enfance et à la famille, établissements postsecondaires, organisations de gestion financière et de gestion des terres – sont admissibles aux PTS.

Bien des organisations ont des plans à long terme, mais la plupart d'entre eux ne servent pas de base au financement versé par AINC. Plusieurs organisations sont entièrement financées grâce au financement de projets sur une base annuelle, avec des négociations tardives pour des EF et le versement encore plus tardif des fonds, sans compter les retenues de garantie et les limites cumulatives. Certaines organisations ont accès à des fonds provenant d'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux ou du secteur privé, et moins elles dépendent d'AINC pour leur financement, plus elles sont en mesure d'axer leur programmation sur leurs propres priorités.

Ce groupe est davantage intéressé par les ententes de financement pluriannuelles offrant plus de souplesse et de stabilité. Certaines, notamment les organisations créées en vertu de la loi, sont d'avis qu'elles devraient être financées à l'aide d'une subvention en raison de la nature de leur relation avec le gouvernement du Canada. Elles suggèrent également que l'on privilégie des examens et des évaluations périodiques (à tous les cinq ans) des effets et des résultats plutôt qu'un contrôle restrictif et constant.

Conséquences inattendues

Les ententes de financement entraînent-elles des conséquences inattendues?

Premières nations et conseils tribaux

Voici certaines des conséquences inattendues qui ressortent de l'exposé précédent :

- La façon dont certains programmes sont financés comporte un élément dissuasif. Les fonds d'aide sociale versés en vertu d'une EGF, par exemple, dépendent du nombre de prestataires, or il n'y a aucun incitatif financier pour réduire le nombre de prestataires (bien que ce serait préférable pour la collectivité) et peu de fonds destinés aux mesures actives.
- Les fonds sont retirés des secteurs en raison de la capacité de conserver les surplus et de les utiliser à la discrétion du conseil. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, on allègue que des surplus sont générés et utilisés à d'autres fins malgré le fait que des écoles n'ont pas de crayons, de livres ou d'ordinateurs. Nous avons toutefois entendu dire que des fonds provenant d'autres secteurs ou d'autres sources de revenus étaient détournés dans le secteur de l'éducation, les fonds versés n'étant pas suffisants.
- Le recouvrement des dettes a des conséquences disproportionnées sur les services financés par l'entremise de paiements de transfert souples, comparativement aux contributions ou aux remboursements.

- Il n'existe aucune mesure incitative et peu de mesures désincitatives, particulièrement en ce qui concerne la satisfaction ou le dépassement des exigences minimales des programmes.
- Une souplesse accrue, particulièrement dans le cadre des EFAPN et des EFCPN, pourrait améliorer l'accès au crédit, mais également augmenter la dette.
- Les Premières nations qui utilisent davantage les services provinciaux, particulièrement pour la scolarisation, peuvent être désavantagées dans le cadre des EFAPN et des EFCPN, puisque l'ajustement annuel ne couvre pas complètement l'augmentation des coûts provinciaux et qu'il n'y a aucun moyen d'accroître l'efficacité.
- Les recouvrements surviennent souvent après la fin de l'année et retournent par conséquent dans le Fonds du revenu consolidé au lieu d'être utilisés pour aider d'autres Premières nations et conseils tribaux. Il faut également déployer beaucoup d'efforts pour collecter ces sommes sans aucune contribution en vue d'améliorer les résultats pour les Premières nations et les conseils tribaux.

Autres organisations autochtones

Voici certaines des conséquences non intentionnelles des ententes de financement :

- roulement important du personnel et des membres de la direction en raison de l'incertitude du financement;
- intérêts facturés sur les découverts nécessaires pour maintenir les activités jusqu'à l'arrivée du financement, intérêts qui ne sont pas remboursés par AINC;
- recouvrement des intérêts accumulés sur les paiements de transfert au lieu de les utiliser pour atteindre les objectifs de l'organisation;
- « déshabiller Pierre pour habiller Paul », c'est-à-dire des transferts « illégaux » entre les programmes afin de gérer les flux de trésorerie jusqu'à la réception des fonds.

C. Efficience

Fardeau administratif

Les ententes de financement représentent-elles un fardeau administratif raisonnable – tant pour le bailleur de fonds que pour le bénéficiaire – à la lumière des risques encourus, des exigences redditionnelles et du dossier du bénéficiaire?

Premières nations et conseils tribaux

Le fardeau lié à la réception des fonds et à la reddition de comptes limite les capacités de certains conseils tribaux et Premières nations. S'ajoute à cela l'obligation de préparer des propositions et de rendre des comptes concernant les contributions. Les ententes de financement et les directives en matière de rapport ne sont pas claires pour ces bénéficiaires, et le langage utilisé est considéré trop sophistiqué pour les employés. Comme le note un employé : « Je peux lire Husserl [un philosophe allemand], mais je n'arrive pas à comprendre le *Guide de présentation de rapports des Premières nations* », et il est difficile d'obtenir des réponses des ASF.

D'autres Premières nations et conseils tribaux arrivent à faire face au fardeau administratif, mais de nombreux membres de leur personnel travaillent à temps complet à la présentation des

documents comptables et des rapports sur le financement d'AINC au lieu d'offrir des services à leurs membres.

Le financement reçu par l'entremise des subventions de soutien des bandes et du financement du conseil tribal est considéré inadéquat compte tenu de la gestion et de l'administration requises pour les seuls fonds d'AINC. De plus, ce financement ne couvre pas tous les services (comme les communications, la gestion des RH, les TI, etc.) qui peuvent s'avérer nécessaires selon la taille de l'organisation. Il arrive parfois que les autres ministères fédéraux ne versent qu'une petite somme, voire rien du tout, pour les frais généraux de leurs programmes ou projets parce qu'ils croient qu'AINC couvre tous les frais administratifs.

Autres organisations autochtones

Les autres organisations autochtones sont également d'avis que les sommes versées pour la gestion et l'administration sont insuffisantes vu les exigences administratives des ententes. Les directions de ces organisations soulignent qu'ils doivent consacrer du temps à gérer les relations financières au lieu de s'occuper de la gestion générale de leur organisation. Le personnel chargé de la reddition de comptes doit mettre en place un certain nombre de codes comptables pour satisfaire les bailleurs de fonds, tout en maintenant une série de comptes parallèles pour l'organisation en elle-même.

AINC

En général, les ressources d'AINC dans les régions sont axées sur le suivi des rapports, les examens de conformité et les vérifications plutôt que sur des mesures préventives et proactives. La capacité d'évaluation des risques, de renforcement des capacités et de contrôle des résultats est limitée.

Exigences en matière de rapports

Les ententes de financement comprennent-elles des exigences raisonnables en matière de rapports – tant pour le bailleur de fonds que pour le bénéficiaire – à la lumière des risques encourus, des exigences redditionnelles et du dossier du bénéficiaire?

Premières nations et conseils tribaux

Comme nous l'avons déjà dit, les récentes évaluations des programmes d'AINC indiquent que les exigences en matière de rapports doivent être davantage axées sur les résultats. Trop de rapports sont axés sur les données et les dépenses et trop peu le sont sur les résultats. On exige les mêmes rapports de tous les bénéficiaires, sans égard à leur dossier. Le nombre de rapports exigé ne tient pas compte du montant du financement. Les détails requis dans certains cas ne semblent pas justifiés. On nous a dit, par exemple, qu'on avait dû fournir le nom, le poste, la description de poste, le nombre d'année en emploi de personnes participant à une formation dans le cadre d'un projet de formation.

Certains conseils tribaux et Premières nations ne trouvent pas les exigences en matière de rapports trop astreignantes et utilisent les rapports pour leur gestion interne. D'autres, par contre, croient que les exigences en matière de rapports sont excessives et inutiles et ils utilisent d'autres modèles de rapports pour leur gestion interne. Les points de vue diffèrent également selon le programme faisant l'objet des rapports. Des recoupements ont été relevés entre les rapports.

Plus important, les Premières nations et les conseils tribaux remettent en question la valeur des rapports pour AINC. Ils ne reçoivent aucune rétroaction sur leurs rapports, qui ne servent pas à augmenter leur financement. La préparation des rapports annuels sur les immobilisations et l'état des biens, par exemple, exige beaucoup de travail. Toutefois, ces rapports ne permettent pas d'obtenir du financement additionnel pour les infrastructures.

Les Premières nations et les conseils tribaux considèrent qu'AINC est davantage préoccupé par la réception des rapports que par le contenu de ces derniers. Le financement peut être interrompu si AINC ne reçoit pas les rapports, or on nous a mentionné de nombreux cas où AINC a perdu ou égaré des rapports et que les fonds ont été retenus à cause de l'erreur du Ministère. Ce problème, qui existait avant l'introduction du nouveau système de paiement de transfert électronique, le PTPNI, semble s'être exacerbé depuis. Cela crée beaucoup de frustration chez les Premières nations et les conseils tribaux, qui n'ont aucun recours lorsque ce genre de situation occasionne des interruptions de services ou des dépenses supplémentaires.

AINC revoit et révisé continuellement ses exigences en matière de rapports dans le but de réduire le nombre de rapports requis. AINC a entrepris, avec l'initiative sur la reddition de comptes judicieuse, un examen approfondi du bien-fondé de chacun des rapports. À notre avis, toutefois, la production de rapports est dictée par l'attribution de ressources suivant une formule établie, les programmes axés sur les propositions et le nombre de programmes. Si ces facteurs ne changent pas, il est peu probable que l'on réduise le nombre de rapports de façon notable.

Autres organisations autochtones

Les exigences en matière de rapports imposées aux autres organisations autochtones varient considérablement. Les organismes de services à l'enfance et à la famille doivent présenter deux rapports mensuels, un sur l'entretien des enfants et l'autre sur le fonctionnement, et tous les rapports doivent être signés par le conseil d'administration. D'autres organismes doivent présenter des rapports trimestriels, semestriels ou annuels. Un organisme a vu la fréquence de ses rapports augmenter sans explication. Les répondants considèrent les rapports sur les contributions plus astreignants. Ils connaissent aussi des problèmes similaires à ceux des Premières nations et des conseils tribaux : AINC perd des rapports et retient leurs fonds.

Autres ministères fédéraux

Les ententes de financement permettent-elles de s'adapter efficacement aux différents objectifs d'intervention imposés par les différents ministères dans le cadre d'un instrument de relation financière unique?

Premières nations et conseils tribaux

Comme nous l'avons précisé précédemment, très peu d'EFCPN ont été conclues avec des Premières nations et des conseils tribaux. Les Premières nations et les conseils tribaux voient peu d'avantages et certains inconvénients à ce genre d'entente. Le plus grand succès, quoique limité, a été obtenu avec Santé Canada. Le choix de Santé Canada de privilégier de plus grands transferts accompagnés d'un conseil de santé et d'une structure de gestion distincts va à l'encontre de l'intégration du financement en santé aux ententes de financement d'AINC. Toutefois, ces transferts pourraient favoriser une plus grande souplesse en ce qui a trait à l'intégration à l'échelle communautaire. Les fonds destinés aux services policiers autochtones ne font désormais plus partie des EFCPN. Il est malgré tout possible d'ajouter les paiements de

transfert d'autres ministères dans le PTPNI et de produire les rapports et les autres documents de gestion nécessaires.

Nous avons entendu parler de quelques initiatives visant à intégrer des programmes similaires au sein d'un seul ministère fédéral, mais l'une d'elles a tourné court et une autre n'a toujours pas été concrétisée. Des évaluations récentes soulignent la nécessité d'intégrer les programmes d'AINC non seulement aux autres programmes fédéraux, mais également aux programmes provinciaux et aux plans stratégiques communautaires.

L'une des contraintes liées à l'intégration du financement fédéral est que les ministères fédéraux ont des ententes de financement, des modalités de contributions, des conditions de programmes et des catégories de bénéficiaires admissibles différentes et qu'ils peuvent financer à différents niveaux d'intégration. Les ministères fédéraux traitent aussi le financement du personnel différemment : le financement d'AINC comprend les avantages sociaux des employés, alors que les autres ministères ne les couvrent pas. Nous avons observé peu de traces d'harmonisation des conditions, d'intégration des rapports et des vérifications, d'évaluations conjointes de la capacité des bénéficiaires et d'interventions conjointes.

D'autres contraintes à une harmonisation accrue sont :

- différents niveaux de tolérance à l'égard du risque parmi les ministères et les ministres;
- une mentalité de cloisonnement et une résistance au changement;
- des préoccupations concernant la reddition de comptes lorsque les fonds sont transférés par un autre ministère;
- pas de chef de file parmi les ministères : certains croient qu'AINC devrait agir à titre de chef de file dans le cas des Premières nations, alors que d'autres croient que c'est le Secrétariat du Conseil du Trésor qui devrait jouer ce rôle.

Autres organisations autochtones

On nous a dit que la limite sur le cumul de l'aide prévue dans les ententes de financement de certaines organisations autochtones ne leur permet pas de recevoir du financement d'autres ministères fédéraux¹⁵. Dans ce genre de cas, AINC considère qu'une organisation ayant demandé 5 millions de dollars, par exemple, et à qui AINC n'a octroyé que 3,5 millions, s'est vu financer 100 p. 100 de ses coûts de fonctionnement. Si cette même organisation cherche à obtenir des fonds additionnels pour étendre ses activités, AINC réduira d'autant son financement.

Les dispositions des ministères diffèrent en ce qui concerne les retenues de garantie. Certaines conditions varient également : certains ministères versent un financement pluriannuel avec une disposition relative au report de fonds, alors que d'autres sont très restrictifs quant à l'utilisation et l'application des fonds. Nous n'avons observé aucune tentative d'harmonisation entre les ministères fédéraux en ce qui a trait à ce groupe de bénéficiaires.

¹⁵ La limite sur le cumul de l'aide est le niveau maximal du financement total par le gouvernement du Canada autorisé par les conditions d'un programme de paiements de transfert pour toute activité, initiative ou projet d'un bénéficiaire.

IV. Améliorations suggérées

Quelles améliorations pourraient être apportées à l'efficacité et à l'efficience des ententes de financement examinées, à leurs dispositions relatives à la reddition de comptes et au choix des modes de financement? Quelles orientations devraient être envisagées pour favoriser des recherches et des mesures plus ciblées?

A. Autres leçons apprises

Nos résultats et nos conclusions vont dans le sens des évaluations et des études précédentes, y compris de l'évaluation des autorisations des MOF et des PTS effectuée en 2005, du Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions, des rapports de la vérificatrice générale et des récentes évaluations sur le financement des conseils tribaux et du soutien des bandes, du financement dans le secteur social et économique et du financement dans le secteur de l'éducation, du logement et de l'administration. Ces études et ces évaluations sont présentées plus en détails dans le document sur l'examen de la documentation et des publications.

Nous nous penchons également, dans le document sur l'examen de la documentation et des publications, sur les ententes de financement du gouvernement fédéral et de d'autres administrations, au Canada et à l'étranger, dont les buts et les objectifs sont similaires ou comparables. Parmi les autres ministères fédéraux, c'est le changement d'approche de Santé Canada en matière d'ententes de financement qui soulève le plus l'intérêt; ce qui n'est pas surprenant étant donné que ce ministère finance des services essentiels et travaille essentiellement avec les Premières nations. Ces changements favorisent la souplesse, un plus grand éventail de modes de financement, l'intégration des programmes, une plus grande attention au renforcement des capacités (axé sur les plans) et une plus grande attention aux résultats. Pour plus de détails, consulter le document sur l'examen de la documentation et des publications.

Le contexte et les relations entre les peuples indigènes en Australie et en Nouvelle-Zélande et leurs gouvernements diffèrent trop de la réalité canadienne pour permettre une comparaison significative. La situation aux États-Unis est plus comparable, mais leur expérience n'est pas bien documentée et n'est pas accessible, et ni le Canada ni AINC ne semble pouvoir en tirer des leçons.

Bien que les transferts financiers entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires comportent des difficultés similaires, ils demeurent plus pertinents en raison des ententes d'autonomie gouvernementale qui reconnaissent officiellement les Premières nations comme des gouvernements. Ces ordres de gouvernement ont mis en place des cadres redditionnels et ont accès à des sources de revenus considérables.

Les ententes de financement avec les provinces et les municipalités ne s'appliquent pas, puisque les municipalités sont explicitement et constitutionnellement des créations des provinces, ce qui n'est pas le cas des gouvernements des Premières nations et du gouvernement fédéral. De plus, les municipalités ont des sources de revenus importantes et ne dépendent des transferts provinciaux que pour une petite partie de leur flux de rentrées global.

D'autres entités provinciales, comme les conseils scolaires ou les régies régionales de santé, sont des organismes provinciaux, ce qui, encore une fois, n'est pas le cas des Premières nations et des autres organisations autochtones. Mais plus important encore, bon nombre de ces organismes ont des conseils d'administration nommés par la province et ne sont pas, par conséquent, régis par un gouvernement. La dynamique relationnelle est donc extrêmement différente.

Dans le cas des conseils scolaires dotées d'un conseil d'administration élu, deux autres points doivent être mentionnés. Premièrement, ces conseils sont beaucoup plus homogènes en ce qui a trait à leur taille et à leur capacité de gestion comparativement au large éventail de Premières nations, qui présentent des capacités et, par conséquent, des niveaux de risque extrêmement variés. Deuxièmement, malgré leur taille et leurs capacités, les ententes de financement des conseils scolaires sont très restrictives, beaucoup plus que celles du système d'éducation des Premières nations.

B. Récents développements

Cette étude spéciale sur les ententes de financement arrive à point nommé. AINC a entrepris l'un de ses examens stratégiques périodiques, lors desquels il évalue l'efficacité et l'efficience de tous ses programmes et vérifie s'ils correspondent aux priorités des Canadiens et sont alignés avec les priorités du gouvernement fédéral. AINC se prépare également à satisfaire à la nouvelle Politique et à la nouvelle Directive sur les paiements de transfert entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2008. Les nouvelles exigences de la Politique concernant la gestion des risques, la participation des demandeurs et des bénéficiaires et les normes de service des ministères s'appliqueront aux nouveaux programmes de paiements de transfert et à ceux qui se poursuivront après le 31 mars 2010 (une adoption précoce est encouragée).

La nouvelle Politique sur les paiements de transfert aborde certaines des préoccupations que nous avons soulevées en ce qui concerne la gestion des risques, la souplesse, le financement à long terme, la détermination d'obtenir des résultats et la création de partenariats. La Politique modifie les autorisations de subvention et de contribution de tous les bénéficiaires, introduit une autorisation de financement additionnelle et modifie les autorisations du financement de base et du financement souple, non seulement pour les Premières nations et les conseils tribaux mais également pour tous les bénéficiaires autochtones, et présente les dispositions relatives aux nouvelles autorisations de financement qui doivent être intégrées aux nouvelles ententes de financement.

Les autorisations des MOF et des PTS d'AINC ne seront pas renouvelées après 2010, et tous les ministères fédéraux auront accès aux mêmes autorisations de financement pour les bénéficiaires autochtones. Un regroupement de ministères fédéraux dédié à la question autochtone a été formé au sein du Centre d'expertise des subventions et contributions du Conseil du trésor, et un groupe de travail formé de sous-ministres adjoints rendra des comptes à ce comité formé de sous-ministres. Chose importante pour cette étude, le Conseil du Trésor s'attend à ce qu'AINC prenne le leadership de ce regroupement, ce qui suggère notamment que le Ministère devra clarifier ses orientations concernant ses propres ententes de financement avant d'espérer pouvoir assurer un leadership pangouvernemental.

Nos recommandations vont dans le sens de ces nouvelles exigences. Toutefois, la Politique et la Directive ne pourront modifier radicalement les ententes et les relations de financement d'AINC tant que l'on n'aura pas fait davantage pour régler les problèmes que nous avons soulevés.

C. *Recommandations*

Recommandation 1 : Clarifier les objectifs

L'objectif des ententes de financement avec les Premières nations et leurs organisations doit être clarifié. Nous suggérons que les ententes de financement soient conçues dans le but ultime d'obtenir de meilleurs résultats socioéconomiques en partenariat avec les Premières nations.

Cela signifie que l'on doit négocier et convenir de résultats atteignables à l'aide des ressources disponibles et axer les rapports sur les résultats. On doit également cibler ou élaborer des indicateurs de base et des données de référence comparables.

Cela aura pour avantage d'accroître la responsabilisation à l'égard des résultats, d'améliorer le rendement et de fixer des attentes plus réalistes. Un financement additionnel, accordé grâce à une réaffectation ou à l'augmentation des fonds, sera nécessaire.

Toutes les recommandations subséquentes servent à réaliser cet objectif. Nous avons classé ces recommandations en fonction de leur importance et de l'ordre dans lequel elles doivent être appliquées.

Recommandation 2 : Leadership et gestion

Nommer immédiatement un chef de file ministériel parmi les Sous-ministres adjoints à l'administration centrale et lui donner le mandat :

- de confirmer l'objectif de la relation financière, d'élaborer une stratégie pour l'atteindre et de suivre sa mise en place;
- de cibler et de négocier les principaux résultats et leurs indicateurs en collaboration avec les bénéficiaires, les secteurs de programmation et les régions;
- d'assurer la coordination avec les autres intervenants au sein et à l'extérieur du Ministère, y compris le regroupement dédié à la question autochtone;
- de diriger l'examen initial des paiements de transfert du Ministère ainsi que les examens triennaux;
- d'harmoniser les conditions des ententes de financement, des autorisations de financement et des autorisations de programme d'AINC.

Ce chef de file sera assisté par des leaders régionaux choisis parmi les directeurs généraux régionaux associés.

Recommandation 3 : Partenariats

Établir des partenariats à l'échelle nationale et régionale avec les Premières nations.

Ces partenariats devraient être officialisés dans le cadre de structures aux attributions convenues et dotées du soutien adéquat. Les attributions devraient comprendre l'examen des politiques, des programmes, des ententes de financement, des critères d'évaluation, des différences entre les bénéficiaires, de la budgétisation, des affectations, de l'intégration, etc.

Les ententes de financement individuelles devraient également s'appuyer sur une approche axée sur le partenariat. Les discussions avec les Premières nations devraient avoir lieu avec les haut placés des bureaux régionaux. On devrait discuter et revoir régulièrement les priorités et les plans, favoriser une communication claire et constante, s'entendre des deux côtés sur des normes de prestation de services et faire preuve d'ouverture et de transparence.

Recommandation 4 : Architecture

Cinq grands éléments de l'architecture des ententes de financement doivent être révisés :

- i. Les Premières nations et les conseils tribaux doivent avoir accès à des ententes de financement plus diversifiées et adaptées essentiellement à la capacité du bénéficiaire et à l'évaluation des risques.
 - Des subventions pluriannuelles s'inspirant de celles proposées par l'ancienne PSEOR et utilisées actuellement avec la Première nation Miawpukek à Terre-Neuve devraient être versées à toutes les Premières nations ayant un très bon rendement et présentant peu de risques.
 - Le financement de base des secteurs de programmation individuels devrait être considéré comme une étape vers le financement de base de tous les programmes.
 - On devrait favoriser une intervention proactive pour les Premières nations qui connaissent de difficultés.
 - On devrait envisager d'inclure l'ensemble des nouvelles autorisations de financement – subventions, contributions, financement fixe et souple, financement de base – dans ces ententes, en les adaptant davantage à la capacité du bénéficiaire et à la nature de l'entente globale de financement qu'aux exigences des programmes.
- ii. Les autorisations de programme devraient être moins complexes afin d'accroître la souplesse et de réduire le fardeau administratif et les exigences en matière de rapports. Cela comprend une intégration des programmes et une diminution des interventions ciblées et des programmes de contribution.
- iii. On devrait favoriser des ententes pluriannuelles pour les Premières nations représentant un risque faible à modéré afin qu'elles correspondent à la relation entre le gouvernement et les Premières nations. Les désincitatifs aux ententes pluriannuelles devraient être éliminés. Les mesures incitatives – comme une souplesse accrue et des exigences réduites en matière de rapports – devraient être réelles. De plus, le Ministère devrait envisager sérieusement la mise en place de stimulants pécuniaires pour les Premières nations très performantes, comme le Fonds d'aide au logement du marché pour les Premières nations. Des sommes additionnelles destinées au logement sont versées aux Premières nations qui satisfont aux critères liés à la gestion financière, à la bonne gouvernance et à l'engagement de la collectivité. (Ces critères seront aussi utilisés pour renforcer les capacités des autres

Premières nations afin qu'elles puissent avoir accès à ces fonds supplémentaires à l'avenir.)

- iv. Les organisations autochtones autres que les Premières nations et les conseils tribaux devraient également avoir accès à une plus grande diversité d'ententes de financement, qui correspondraient mieux au large éventail de capacités et de facteurs de risque de ce groupe peu homogène. Les ententes de financement pourraient faire davantage appel aux conditions souples existantes (subventions, paiements de transfert souples, ententes pluriannuelles, etc.) et introduire les nouvelles autorisations de financement (fixes, souples et de base) de la Politique et de la Directive du Conseil du Trésor. De plus, le Ministère doit réduire le temps nécessaire pour finaliser ces ententes afin que les fonds soient versés en temps opportun et non pas en milieu ou en fin d'année, une situation qui entraîne la destruction de la capacité organisationnelle au lieu de l'améliorer.
- v. AINC devrait, pour toutes ses ententes de financement, clarifier ses obligations envers les bénéficiaires, à tout le moins au chapitre des normes de services et du code de déontologie.

La stratégie des ententes de financement devrait être conçue de façon à amener les Premières nations à obtenir des ententes plus souples avec le temps. Elle devrait également être axée sur les bénéficiaires et les collectivités au lieu d'être axée sur les programmes.

L'avantage de cette approche serait qu'AINC n'aurait plus à investir autant de temps pour le contrôle des bénéficiaires très performants et à faible risque, en plus de mettre davantage l'accent sur les plans et les priorités des Premières nations au lieu des politiques et programmes du Ministère. Il faut faire davantage d'efforts dans les premières et dernières étapes de l'évaluation, afin de discuter des résultats et des améliorations futures, et réduire les efforts au milieu du processus, à savoir lors de la mise en œuvre (à l'exception des bénéficiaires qui représentent un risque élevé et qui sont peu performants).

Recommandation 5 : Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités des bénéficiaires devrait s'appuyer sur une évaluation rigoureuse de leur capacité de planifier, de gérer, de contrôler et d'améliorer la prestation de programmes et de services offerts à leurs collectivités ou à leurs membres. De plus, la stratégie de renforcement des capacités devrait être élaborée en partenariat avec les bénéficiaires dans le but d'améliorer leur rendement de façon continue. La mise en place de cette stratégie devrait revenir au bénéficiaire, avec l'aide d'AINC et des autres bailleurs de fonds. Des fonds distincts, réservés au renforcement des capacités, sont nécessaires; les composantes « renforcement des capacités » des différents programmes – sans aucune coordination ou stratégie commune – ne suffisent pas.

AINC aura besoin de capacités de gestion et de leadership, de capacités de gestion du rendement et des évaluations et de capacités en résolution de conflits et en négociation pour mettre en place les présentes recommandations. Il faudra cibler stratégiquement la dotation, le remaniement des fonctions et la réduction du temps nécessaire au contrôle et à la conformité, tout en portant une attention accrue à l'évaluation et au renforcement des capacités, d'une part, et à l'analyse des résultats, d'autre part.

Dans certains cas, il pourrait s'avérer préférable de faire appel à un tiers indépendant (pour effectuer une évaluation et élaborer un plan de renforcement des capacités, par exemple). Le Conseil de gestion financière des Premières nations et l'Association des agents financiers autochtones du Canada ont déjà créé des outils d'évaluation. Certaines Premières nations font appel à des organismes d'accréditation comme ISO ou Agrément Canada, et l'on envisage une accréditation pour les services à l'enfance et à la famille.

Dans d'autre cas, il pourrait s'avérer nécessaire de développer une capacité institutionnelle au niveau secondaire et tertiaire afin d'appuyer la gestion du rendement et le renforcement des capacités.

En résumé, AINC ne devrait pas sous-estimer les difficultés entourant l'évaluation des risques chez les différents groupes de bénéficiaires qui, en raison de l'environnement politique dans lequel ils opèrent, sont susceptibles de connaître des changements rapides au sein de leur capacité de gouvernance et de gestion. Aucun autre ministère ou organisme du gouvernement fédéral ne se trouve devant une tâche aussi difficile et exigeant autant de compétences, de créativité et d'approches novatrices.

D. Pistes de recherche

Voici quelques pistes de recherche en lien avec notre étude et nos recommandations :

- outils et procédures d'évaluation des risques applicables aux Premières nations;
- pratiques exemplaires dans les rapports axés sur les résultats;
- évaluation du montant des revenus de source non gouvernementale, du potentiel de croissance de ces sources de revenus, de leur importance en ce qui concerne la prestation des services et de leurs conséquences sur les ententes de financement;
- collectivités en crise et interventions appropriées;
- traitement des fonds pour les dépenses en capital et choix entre plusieurs systèmes institutionnels, comme un fonds d'investissement distinct pour les immobilisations, notamment pour les Premières nations hautement performantes.

Annexe 1

Énoncé des travaux pour l'étude spéciale sur les ententes de financement

Contexte

AINC utilise les paiements de transfert pour financer 85 p. 100 de la programmation destinée à l'administration des Premières nations. Ces paiements sont versés dans le cadre d'ententes de financement (aussi appelés mécanismes ou modes de financement). Les ententes de financement sont des documents précisant les conditions qui régissent les paiements de transferts qui sont effectués en vue de la prestation de programmes et de services. Les bénéficiaires sont soumis à une série de règles bien précises appelées *autorisations de financement*, qui correspondent aux conditions financières et redditionnelles imposées par le Conseil du Trésor aux ministères chargés du financement. Ces règles précisent : les responsabilités des gouvernements et des organismes du gouvernement fédéral et des Premières nations; les étapes à suivre si les bénéficiaires contractent une dette importante ou se trouvent dans l'incapacité de poursuivre la prestation des programmes et services; la façon dont les programmes et services doivent être financés et la façon dont les surplus et les déficits doivent être traités.

AINC utilise les ententes ou les modes de financement suivants :

- subventions;
- contributions;
- paiements de transfert souples;
- modes optionnels de financement.

On a rassemblé les combinaisons de ces différents mécanismes au sein des ententes globales de financement (EGF), des ententes de financement Canada-Premières nations (EFCPN) et des transferts financiers pour l'autonomie gouvernementale (qui ne font pas couverts par la présente étude). Pour plus de renseignements, consulter la section *Attributions*.

Objectif

L'objectif de la présente étude est double :

- Déterminer dans quelle mesure les ententes de financement qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques du Ministère et du gouvernement à l'égard des Premières nations, des Autochtones et des résidents du Nord sont *pertinentes* pour l'usage auquel elles sont destinées, *efficaces* en vue d'atteindre les résultats stratégiques visés et *efficientes* tant du point de vue administratif (verticalement) qu'à titre d'instruments de politique (horizontalement) du gouvernement (et non pas uniquement d'AINC);
- Établir dans quelle mesure les dispositions redditionnelles des ententes sont *pertinentes* et *efficaces* en vue de satisfaire aux besoins des bénéficiaires (envers les intervenants locaux) et du ministre (envers le Parlement et les Canadiens) en matière de reddition de comptes et de rapports.

L'analyse tentera de répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les ententes de financement en usage à AINC sont-elles pertinentes? C'est-à-dire :
 - ✓ Conviennent-elles aux buts des programmes et aux objectifs stratégiques pour lesquels elles sont généralement utilisées?
 - ✓ Couvrent-elles tous les résultats stratégiques et les buts importants du Ministère en matière de financement?

- Dans quelle mesure les ententes de financement en usage à AINC sont-elles efficaces? En d'autres mots, dans quelle mesure peuvent-elles atteindre leurs objectifs stratégiques tout en maintenant un équilibre entre :
 - ✓ la gestion des risques (en tenant compte, entre autres choses, des fonds en jeu, de la complexité de l'utilisation des fonds, du caractère critique des résultats visés par les programmes, des capacités de gestion, ainsi que du dossier et de la crédibilité des bénéficiaires);
 - ✓ la reddition de comptes (c'est-à-dire l'amélioration de la reddition de comptes des Premières nations, des Autochtones et des résidents du Nord envers leurs intéressés locaux, répondre aux exigences redditionnelles du ministre et diminuer le besoin de contrôle ministériel);
 - ✓ la souplesse (que les bénéficiaires soient en mesure de concevoir et d'exécuter des programmes efficaces et conformes à leurs besoins et à leurs priorités).

- Dans quelle mesure les ententes de financement en usage à AINC sont-elles efficaces?
C'est-à-dire :
 - ✓ Comprennent-elles – à la lumière des risques encourus, des exigences redditionnelles et du dossier du bénéficiaire – des exigences en matière de rapports et un fardeau administratif raisonnables, tant pour le bailleur de fonds que pour les bénéficiaires?
 - ✓ Permettent-elles de s'adapter efficacement aux différents objectifs d'intervention imposés par les différents ministères dans le cadre d'un mode de financement et d'une relation financière uniques?
 - ✓ Sont-elles construites à partir d'un programme politique suffisamment ouvert?

- Quelles améliorations pourraient être apportées à l'efficacité et à l'efficience des ententes de financement examinées, à leurs dispositions en matière de reddition de comptes et au choix de modes de financement? Quelles orientations devraient être envisagées, à partir des sources d'inspiration suivantes, pour favoriser des recherches et des mesures plus ciblées?
 - ✓ les leçons apprises et les recommandations découlant de la présente étude et des études et évaluations précédentes sur les ententes de financement d'AINC;
 - ✓ les conséquences et les répercussions non intentionnelles des ententes de financement d'AINC relevées au cours de la présente étude et des études et évaluations précédentes sur les ententes de financement d'AINC;
 - ✓ l'utilisation d'ententes de financement avec des buts ou des objectifs stratégiques similaires ou comparables au sein du gouvernement fédéral et des gouvernements

- provinciaux, territoriaux et étrangers, en portant une attention toute particulière aux ententes multilatérales concernant plusieurs bailleurs de fonds;
- ✓ les initiatives (utilisation intelligente des rapports, par exemple), les discussions et les recommandations des études et évaluations précédentes concernant les stratégies et les approches potentielles où l'on pourrait réduire et rationaliser les exigences en matière de rapports et les contrôles ministériels.

La présente étude s'appuie sur quatre sources de données :

1. des entrevues téléphoniques et des entrevues en personne avec des fonctionnaires d'AINC et d'autres ministères fédéraux;
2. des entrevues téléphoniques et, au besoin, des entrevues en personne avec des représentants choisis des Premières nations, des conseils tribaux, des Autochtones et des résidants du Nord de régions ciblées;
3. une sélection d'études de cas sur les modes de financement;
4. un examen de la documentation, des publications et des discussions avec des experts, au besoin.

Étendue des travaux

L'entrepreneur doit effectuer les tâches suivantes à la satisfaction du chargé de projet :

- examiner les études, les évaluations, les rapports et les publications existantes;
- interviewer le personnel d'AINC et d'autres ministères fédéraux (Santé Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, Sécurité publique Canada, etc.);
- interviewer des représentants de 50 Premières nations, de 14 conseils tribaux, de populations autochtones et de résidants du Nord dans les régions suivantes : Colombie-Britannique, Saskatchewan et Québec/Labrador.
- mener deux études de cas sur chacun des modes de financement (pour un total de huit études de cas);
- un sommaire du rapport, y compris les résultats préliminaires;
- un rapport préliminaire;
- un rapport technique final.

Livrables

L'entrepreneur doit soumettre les éléments suivants au chargé de projet :

- un plan de travail détaillé comprenant les dates, les données de référence, les livrables et les outils de collecte de données;
- un examen de la documentation et des publications;
- la présentation des constats préliminaires, y compris la table des matières provisoire du rapport technique final;
- un rapport préliminaire;
- un rapport technique final révisé que le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) utilisera pour préparer un rapport destiné au sous-ministre d'Affaires indiennes et Nord Canada.

Il est convenu que le rapport technique final servira de fondement au rapport du SVE et l'alimentera. C'est le SVE qui tirera des recommandations du rapport technique final, en tenant compte du contexte administratif, opérationnel et politique du Ministère.

Appui du Ministère

Un gestionnaire de l'évaluation du Secteur de la vérification et de l'évaluation agira à titre de chargé de projet.

Le chargé de projet :

- fournira la documentation ministérielle, les données disponibles, le nom et les coordonnées du personnel des finances et des programmes à l'administration centrale et dans les régions, ainsi que le nom et les coordonnées du personnel des programmes et des finances dans les autres ministères fédéraux;
- fournira, en temps opportun, une rétroaction sur les livrables et les rapports d'évaluation préliminaires.

Annexe 2

Étude de cas : Subvention aux gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour les services hospitaliers et médicaux

Contexte

AINC verse, en vertu d'ententes annuelles, une subvention conditionnelle aux gouvernements des T.N.-O. et du Nunavut, qui sert à rembourser les territoires pour la prestation de certains services de santé assurés jusqu'à concurrence du plafond fixé. Nous expliquerons plus loin pourquoi le Yukon ne bénéficie pas d'une telle subvention.

Voici les conditions associées au versement de cette subvention :

1. la présence d'un besoin réel et avéré de ces fonds;
2. le financement reçu est utilisé conformément aux buts visés;
3. le financement reçu fait une différence notable pour les bénéficiaires.

Les territoires satisfont à ces conditions en :

1. remettant des plans annuels de dépenses à AINC pour présenter leurs besoins et l'usage qu'ils entendent faire du financement;
2. intégrant les fonds reçus comme un poste des comptes publics des territoires.

Mode de financement

On peut lire, dans l'entente actuelle de financement :

« [Traduction] que le Parlement approuve chaque année le versement d'une subvention aux Territoires du Nord-Ouest (*et, de façon distincte, au Nunavut*), calculée de façon à ce que le Canada rembourse quatre-vingt-quinze pour cent (95 p. 100) des frais de "services hospitaliers" et cent pour cent (100 p. 100) des frais de "services médicaux" offerts aux Indiens et aux Inuits résidant dans les Territoires du Nord-Ouest, jusqu'à concurrence de la limite maximale. »

On peut voir qu'on n'y fait aucune mention du remboursement total des coûts. Au contraire, l'entente précise que le financement sera versé « jusqu'à concurrence de la limite maximale » (plafond). Le montant maximal en dollars de la subvention (le « plafond ») est précisé dans l'entente annuelle : en 2008-2009, il s'élève à 20,3 millions pour le Nunavut et à 26,1 millions pour les T.N.-O. Les gouvernements des territoires ne peuvent utiliser cette subvention que pour les services hospitaliers et médicaux offerts aux résidents indiens et inuits. Le financement est soumis à un facteur d'indexation annuel basé sur le pourcentage annuel de changements dans le portefeuille destiné aux Indiens et aux Inuits (qui est en moyenne de 2 p. 100 par année).

Pour des raisons qui apparaîtront clairement dans l'historique de ce financement, l'entente comprend une disposition voulant que le gouvernement territorial ne puisse entreprendre ou poursuivre des procédures judiciaires concernant la limite maximale de ladite entente.

Administration, reddition de comptes et production de rapports

Les gouvernements territoriaux remettent à AINC un plan annuel des dépenses dans lequel ils présentent leurs dépenses mensuelles prévues afin de justifier la subvention. Pour recevoir la subvention, les gouvernements territoriaux doivent rendre compte des fonds reçus et dépensés dans leurs comptes publics, qui peuvent être vérifiés par le vérificateur général du Canada.

L'entente de financement contient une disposition relative à la vérification et à l'évaluation qui prévoit que le Canada peut « à n'importe quel moment pendant la durée de la présente entente ou dans les cinq ans qui suivent son expiration ou sa résiliation, mener une ou plusieurs vérifications ou évaluations de l'efficacité d'un ou de tous les programmes et services financés aux termes de la présente entente ».

Historique

Premières années

Les services hospitaliers et médicaux offerts aux résidents des territoires sont de compétence territoriale depuis la création des gouvernements territoriaux. L'alinéa 16q) de l'actuelle *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* se lit d'ailleurs comme suit : « l'établissement d'hôpitaux dans les territoires pour leur propre compte, ainsi que leur entretien et leur gestion ». Cette disposition donne au gouvernement des T.N.-O. (GTNO) la compétence concernant la prestation des services de santé assurés, ce qui comprend les services hospitaliers et médicaux pour tous les résidents des T.N.-O. On trouve une disposition similaire dans la *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur le Nunavut*.

Avant les années 1950, dans les territoires, les services de santé étaient offerts par plusieurs entités, y compris les gouvernements territoriaux, de même que des églises, la Croix-Rouge, des compagnies minières et des médecins du secteur privé, dans leurs propres installations.

À la suite d'une décision du Cabinet prise en 1954, Santé Canada a commencé à verser des fonds, à fournir d'autres installations et à accroître les services dans les territoires. Santé Canada a alors offert des services au nom des gouvernements territoriaux, ces services étant toujours de compétence territoriale. L'idée était que Santé Canada offrirait ces services jusqu'à ce que les gouvernements territoriaux aient le financement et la capacité nécessaires pour les offrir eux-mêmes. Les initiatives de Santé Canada *s'ajoutaient* alors aux services et installations des gouvernements territoriaux.

En vertu de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* (LAHSD) introduite en 1958, les contributions fédérales ont été rendues disponibles pour la prestation de services de santé sur la base du principe que les provinces et territoires participants offriraient des services de santé à tous leurs résidents, et qu'ils les financeraient.

Les gouvernements territoriaux ont alors fait part de leur intérêt à accepter cette responsabilité, tout en précisant qu'ils n'étaient pas en position de collecter l'argent nécessaire à leur participation financière, puisque leurs populations se composaient de 60 p. 100 d'Indiens et d'Inuits, dans le cas des T.N.-O., et de 13 p. 100, dans le cas du Yukon (alors que la moyenne était alors de 2 p. 100 dans les provinces). Or 95 p. 100 des membres de ces groupes étaient

considérés indigents et, par conséquent, n'avaient pas les revenus nécessaires pour payer leur assurance-hospitalisation ou pour contribuer au régime de taxation du gouvernement territorial.

Le Cabinet a alors décidé (en 1959 dans le cas des T.N.-O. et en 1960 dans celui du Yukon) de verser une subvention annuelle spéciale à chacun des territoires, en plus des sommes payables en vertu de la LAHSD. Le calcul était le suivant : le gouvernement fédéral continuerait d'assumer la totalité des frais des soins hospitaliers des Indiens et des Inuits en raison de leur indigence (soit 95 p. 100 des Indiens et des Inuits). Le Canada accepterait de verser également une subvention spéciale (par l'entremise d'AINC), car autrement les dépenses fédérales en santé au Yukon et dans les T.N.-O. auraient diminué; on reconnaissait alors que le financement versé en vertu du partage des coûts prévu dans la LAHSD serait inférieur au coût total de la prestation des services de santé aux Indiens et aux Inuits.

Des années 1960 au milieu des années 1970, AINC remboursait au GTNO, à l'aide de cette subvention, 95 p. 100 du coût total des services hospitaliers offerts dans les trois hôpitaux opérés ou détenus par le GTNO avant la décision du Cabinet de 1959 (soit l'hôpital Stanton de Yellowknife, celui de Hay River et celui de Fort Smith). Le Yukon s'est alors vu quant à lui rembourser les services offerts à l'hôpital de Whitehorse. En 1970, la subvention d'AINC s'étendait au remboursement total des coûts liés aux services médicaux offerts aux Indiens et aux Inuits des territoires. AINC a toujours appliqué le facteur d'indigence de 100 p. 100 pour la subvention couvrant les services médicaux.

Les services de santé étaient alors offerts par une combinaison d'établissements de santé gérés par les gouvernements fédéral ou territoriaux. Des années 1960 au milieu des années 1980, dans le cas des T.N.-O., et des années 1960 au milieu des années 1990, dans le cas du Yukon, Santé Canada a continué d'ouvrir de nouveaux hôpitaux et établissements de santé. Grâce à des ententes de partage des coûts, le GTNO et le Yukon remboursaient ensuite au gouvernement fédéral les services de santé offerts aux non-Autochtones dans les établissements fédéraux, alors que le Canada remboursait au GTNO et au Yukon les services de santé offerts aux Indiens et aux Inuits dans les établissements appartenant aux territoires. Ces ententes complexes de remboursement entraînaient l'ajout (à la fin des années 1970) d'un montant additionnel fixe versé par AINC au GTNO pour les services hospitaliers offerts aux résidents indiens et inuits au Inuvik Hospital et au Baffin Hospital.

En 1977, des modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont entraîné des modifications aux modes de financement; la subvention spéciale est devenue, dès 1978-1979, une entente de contribution avec le Yukon et le GTNO. AINC a alors décidé, en vertu de ces ententes, de déduire (et de ne plus payer deux fois) la part des transferts aux territoires pour le financement des programmes établis destinés aux services de santé assurés pour la partie de leur population composée d'Indiens et d'Inuits.

Transfert des responsabilités en santé au Yukon

De 1978-1979 à 1992-1993, AINC a versé du financement au Yukon en vertu d'une entente de contribution. Les programmes et les fonds de Santé Canada, de même que les fonds d'AINC pour les services hospitaliers et médicaux, ont été transférés au Yukon et intégrés à la base de dépenses brutes du Yukon (BDB, la composante formule de financement des territoires (FFT)

des ententes avec les trois territoires¹⁶). Par conséquent, le Canada n'est plus responsable du financement des services hospitaliers et médicaux pour les Indiens et les Inuits résidant au Yukon. Les programmes de santé administrés par le fédéral et tous les fonds qui y sont associés ont été transférés au Yukon dans le cadre de quatre ententes :

1. le financement d'AINC pour les services hospitaliers et médicaux pour les Indiens et les Inuits;
2. le complexe hospitalier de Whitehorse, ainsi que les programmes qui y sont offerts;
3. les services de santé aux Premières nations à l'hôpital de Whitehorse;
4. le programme de santé universelle des services à coûts partagés toujours offerts par la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada.

Le transfert des trois premiers éléments s'est fait le 1^{er} avril 1993, alors que le dernier transfert remonte au 1^{er} avril 1997. Le financement d'AINC transféré à la BDB du Yukon n'a pratiquement pas changé; aucuns fonds supplémentaires n'ont été transférés.

Transfert des responsabilités en santé au T.N.-O.

Au milieu et à la fin des années 1980, les programmes administrés par Santé Canada ont été transférés au GTNO dans le cadre de quatre ententes distinctes. Cela comprenait tous les hôpitaux dont Santé Canada assurait le fonctionnement, les postes de soins infirmiers et les autres établissements et programmes connexes des T.N.-O., ainsi que les responsabilités fédérales et le financement de Santé Canada associés. En vertu des ententes de transfert de responsabilités conclues avec Santé Canada, le GTNO a accepté de se charger de la prestation des services hospitaliers et médicaux pour tous les résidents des T.N.-O., et le Canada a accepté de continuer à verser des fonds pour les services hospitaliers et médicaux offerts aux Indiens et aux Inuits résidant aux T.N.-O.

Comme au Yukon, les programmes et les fonds de Santé Canada ont été transférés au GTNO entre 1985 et 1988 en tenant davantage compte du facteur géographique. L'équivalent des trois derniers éléments présents dans la liste de transfert des responsabilités du Yukon a aussi été transféré au GTNO. Toutefois, le financement d'AINC pour les services hospitaliers et médicaux n'a toujours pas été transféré. Le Ministère administre toujours les fonds pour le GTNO et le Nunavut en vertu de la subvention mentionnée dans la présente étude de cas.

Litige financier avec le GTNO et poursuite en justice

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, un litige est survenu entre AINC et le GTNO concernant les sommes dues en vertu des précédentes ententes de contribution.

En 1992, le GTNO entreprenait une poursuite judiciaire de 79 millions de dollars contre le gouvernement fédéral, arguant que le Canada ne remplissait pas ses obligations en vertu des

¹⁶ Finances Canada gère les ententes de financement par formule préétablie des trois territoires conformément à la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Cette loi a été modifiée après le Budget fédéral 2007. On y précise désormais que le ministre des Finances peut établir à l'égard d'un territoire, pour un exercice, le montant du rajustement de la base des dépenses brutes afin de prendre en compte tout transfert de responsabilités (compétences) effectué entre le gouvernement du Canada et le gouvernement d'un territoire, ou entre le gouvernement d'un territoire et un gouvernement autochtone.

ententes de contribution pour les services hospitaliers offerts aux Indiens et aux Inuits résidant dans les T.N.-O. Le principal sujet du litige portait sur l'admissibilité des dépenses à un remboursement en vertu des ententes de contribution. Le GTNO soutenait que tous les services hospitaliers offerts aux résidants indiens et inuits étaient admissibles, alors que le Canada affirmait que seuls les « services hospitaliers » offerts dans les « hôpitaux » tels que définis dans la *Loi canadienne sur la santé* étaient remboursables.

Par ailleurs, AINC et le GTNO ont discuté du transfert des fonds d'AINC à la BDB des T.N.-O., mais ces discussions n'ont pas mené au transfert du financement dans le FFP.

Règlement à l'amiable de 1995

En mars 1995, le Canada et le GTNO ont accepté de régler l'affaire à l'amiable sous les conditions suivantes :

1. le Canada fait un versement unique de 24 millions de dollars afin de résoudre le litige relatif aux dépenses en santé du GTNO admissibles à un remboursement dans le cadre des ententes de contribution pour les services hospitaliers offerts aux Indiens et aux Inuits résidant dans les T.N.-O.;
2. on confirme que le GTNO est responsable de la prestation des services hospitaliers et médicaux offerts à tous les résidants des T.N.-O., y compris les Indiens et les Inuits;
3. AINC et le GTNO concluront des ententes de contribution de trois ou quatre ans;
4. on convient d'un plafond pour le financement d'AINC (ententes de contribution) – soit 33,5 millions de dollars en 1994-1995, un plafond qui sera indexé chaque année en fonction du pourcentage annuel de changements dans le portefeuille destiné aux Indiens et aux Inuits;
5. on maintient les facteurs historiques d'indigence de 95 p. 100 pour les services hospitaliers et de 100 p. 100 pour les services médicaux;
6. les contributions d'AINC seront transférées à la BDB du GTNO avant la création du Nunavut.

L'intégration des fonds d'AINC dans la BDB des T.N.-O. se veut équivalente au transfert de ces mêmes fonds à la BDB du Yukon, en 1992.

Développements récents

Des discussions ont eu lieu en vue de verser les contributions d'AINC pour les services hospitaliers et médicaux offerts aux Indiens et aux Inuits dans la BDB des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. Cependant, les deux territoires (le GTNO en 1998 et le GN en 1999) ont demandé que cela ne se concrétise pas et que les ententes de contribution soient maintenues en raison de leur incapacité à obtenir l'adhésion des groupes autochtones, qui préfèrent que l'on continue à transférer des fonds dans le Trésor des GTNO et du GN, qui sont spécialement destinés aux Autochtones.

En l'absence de transfert des fonds d'AINC dans la BDB, le Canada a continué de respecter l'intention du règlement à l'amiable et de verser des fonds plafonnés et indexés en fonction du pourcentage annuel de changements dans le portefeuille destiné aux Indiens et aux Inuits.

En 1999, le plafond du financement d'AINC a été divisé entre le Nunavut et le GTNO selon une méthode de calcul et avec des résultats jugés acceptables par les deux territoires.

En 2005, AINC est revenu à un mécanisme de contribution fondé sur des subventions afin de respecter la décision du Cabinet prise en 1959.

Depuis le début de 2007, le GTNO remet en question le mécanisme et le niveau de financement. Le GTNO exige qu'AINC élimine le plafond et rembourse la totalité des dépenses.

Conclusion

1. Cette entente de financement illustre bien l'état général des relations financières entre le Canada et les territoires. Des éléments déterminants comme la politique, la participation autochtone, les questions litigieuses persistantes (le plafond de financement, par exemple) et le refus des territoires d'accepter de régler définitivement les questions litigieuses continuent de colorer les relations et d'affecter les conditions sous-jacentes des ententes de financement.
2. L'existence même de ces ententes de financement est un argument supplémentaire en faveur de l'intégration des ententes de financement liées aux soins de santé avec les territoires. Or cela s'avère toujours aussi difficile en raison des éléments présentés au point 1.
3. Si AINC maintient son mode de financement actuel (subvention), il n'y a aucune raison convaincante de ne pas le convertir en financement pluriannuel. Cela pourrait réduire quelque peu (quoique de façon marginale) les frais annuels récurrents du renouvellement de l'entente.
4. Plus fondamentalement, il n'existe aucun obstacle politique empêchant d'abolir ce mode de financement et d'inclure les sommes transférées dans la base de dépenses brutes (BDB) associée aux ententes fondées sur la formule de financement des territoires (FFT) conclues avec chacun des territoires. Toutes les tentatives en ce sens ont rencontré l'opposition des territoires. De plus, Finances Canada est, pour des raisons juridiques, réticent à verser les fonds d'AINC dans la BDB, soutenant que selon la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, la BDB ne peut qu'être ajustée par un transfert de responsabilités (en d'autres mots de compétences) entre le fédéral et les gouvernements territoriaux.

Examen de la documentation

Voici les principaux documents examinés dans le cadre de la présente étude :

1. Les ententes de subvention pour les services d'hôpitaux et de médecins dans les territoires pour l'exercice 2008-2009;
2. D'autres documents sur l'histoire du mode de financement fournis par Transfert des responsabilités et des programmes principaux, la Direction générale des politiques stratégiques et du transfert des responsabilités d'AINC.

Nous avons également examiné les documents suivants, afin de mieux comprendre le contexte de ces subventions et la teneur générale de l'approche fédérale du financement des territoires concernant les subventions liées à la santé administrées par Santé Canada :

1. Entente de financement, Fonds d'accès aux soins de santé dans les territoires, 10 mars 2006;
2. Documentation de base, y compris le mandat du groupe de travail des SMA T-F qui supervise l'administration de l'entente de financement;
3. Rapport ministériel sur le rendement, Santé Canada, 2006-2007.

Des fonctionnaires de Santé Canada (de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits et de Région du Nord) et d'AINC (de la Direction générale des politiques stratégiques et du transfert des responsabilités) ont été interviewés pour cette étude de cas.

Annexe 3

Étude de cas : Subvention à Mi'kmaw Kina'matnewey

Contexte

Mi'kmaw Kina'matnewey (MK)

L'énoncé de mission de Mi'kmaw Kina'matnewey se lit comme suit : « [Traduction] Mi'kmaw Kina'matnewey, qui représente 10 collectivités Mi'kmaw de la Nouvelle-Écosse, est leur porte-parole en matière d'éducation. Sa mission est de faciliter l'élaboration de solutions de rechange novatrices et de promouvoir activement l'excellence en éducation, et les intérêts et les droits des Mi'kmaq des collectivités membres. »

Dans la langue Mi'kmaw, Mi'kmaw Kina'matnewey signifie « l'apprentissage dans son ensemble »; ce nom est donc porteur d'une vision holistique de tous les aspects de l'apprentissage et de l'administration de l'éducation. Cet organisme permet aux Mi'kmaq :

- de faire de la recherche et de concevoir des programmes d'apprentissage efficaces et appropriés;
- de créer un centre de ressources pour l'enseignement de la culture et de la langue Mi'kmaq;
- de répondre directement aux priorités ciblées par les bandes membres en Nouvelle-Écosse.

MK est un bon exemple de regroupement réussi. Ses objectifs sont :

- d'offrir des services aux bandes et de les accompagner dans l'exercice de leurs compétences en éducation;
- d'aider les bandes à administrer et à gérer l'éducation de la Nation Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse;
- de fournir à la nation Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse une installation pour la recherche, l'élaboration et la mise en place d'initiatives et de nouvelles orientations en éducation;
- de coordonner et de favoriser l'établissement d'objectifs et l'élaboration de politiques à court et à long terme en éducation pour les différentes collectivités Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse, en consultation avec ces dernières.

Pour atteindre ces objectifs, MK est structuré de façon à :

- fournir des fonds pour l'éducation (en distribuant la subvention reçue), à donner des conseils pédagogiques et à établir des normes pour l'éducation Mi'kmaq;
- inclure un personnel professionnel rendant des comptes à un conseil d'administration composé de 13 chefs Mi'kmaq;
- participer aux projets de développement et d'amélioration de l'éducation initiés par les bandes en les aidant à atteindre leurs objectifs et à respecter leurs priorités locales en

matière d'éducation, de même qu'en contribuant à la résolution des problèmes rencontrés par la Première nation dans son ensemble en matière d'éducation.

Représentants de Mi'kmaw Kina'matnewey (MK)

Comme on peut le voir sur cette carte, il y a 13 collectivités Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse, chacune d'elles comptant entre 300 et 4 000 habitants. Dix de ces collectivités ont déjà signé l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq et obtenu la compétence en matière d'éducation pour leurs élèves. Ces 10 collectivités contrôlent désormais leurs programmes d'enseignement maternel,



primaire, secondaire et postsecondaire, avec l'aide et les conseils de Mi'kmaw Kina'matnewey (MK).

Comme on peut s'y attendre, ces collectivités ont des capacités et des différents en matière d'éducation. Certaines collectivités ont des écoles maternelles, primaires et

secondaires dans leur réserve, alors que d'autres envoient leurs élèves dans le système scolaire public hors réserve.

Cadre politique et législatif

En avril 1999, la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* est devenue une loi fédérale et provinciale (Nouvelle-Écosse). Il s'agissait là de l'étape finale d'un processus entrepris en 1992 en vue de transférer les compétences du gouvernement fédéral en matière d'éducation dans les réserves aux Premières nations de la Nouvelle-Écosse. Ces lois rendent exécutoire l'Entente tripartite sur l'éducation des Mi'kmaq signée par neuf (puis dix) Premières nations en Nouvelle-Écosse, le Canada et la province de la Nouvelle-Écosse en février 1997.

Cette entente a pour objectifs :

1. de préciser les procédures et les instruments qui permettront la prise en charge des compétences en éducation par les collectivités participantes;
2. d'établir les structures administratives et les structures de gouvernance qui permettront aux collectivités participantes d'exercer leurs compétences en éducation.

On réalise ces objectifs par :

1. l'adoption d'une loi visant à permettre aux collectivités participantes d'exercer leur compétence en éducation par l'entremise d'un mandataire;
2. l'exercice de la compétence en éducation par les conseils de bande des collectivités participantes (dans les collectivités participantes, les conseils de bande ont le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'éducation au niveau de la maternelle, du primaire et du secondaire à l'échelle de la collectivité; toutefois, si une collectivité participante modifie ses statuts afin de ne plus être une collectivité participante, le Canada sera responsable de l'éducation pour cette collectivité comme si aucune entente n'avait été conclue);
3. la création d'une personne morale (MK) en mesure d'aider les collectivités participantes à assurer la prestation des programmes et des services d'éducation (MK n'a aucun pouvoir de légifération);
4. le versement de fonds fédéraux pour l'éducation dans les bandes Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse, tel que prévu dans l'entente de financement;
5. l'adoption de mesures de mise en œuvre, tel que prévu dans le plan de mise en œuvre connexe à l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq.

Mode de financement

Grâce à l'entente de financement conclue pour le programme quinquennal (2005-2006 à 2009-2010), AINC transfère à MK, pour chacun des exercices couverts par l'entente, des subventions annuelles destinées aux collectivités participantes et à MK lui-même, dont le volume et le prix sont ajustés chaque année à l'aide d'une formule prédéterminée (sous réserve de l'autorisation annuelle des crédits par le Parlement). Les fonds sont versés à tous les trois mois. En 2005-2006, le montant de base de l'entente est d'un peu plus de 29 millions de dollars, et l'augmentation annuelle moyenne est de 6 p. 100 (volume et prix).

L'entente de financement cible les populations et les services suivants :

1. l'éducation maternelle, primaire et secondaire pour tous les membres des collectivités participantes qui résident sur les réserves;
2. l'éducation postsecondaire pour tous les membres, qu'ils résident ou non sur les réserves;
3. l'éducation maternelle, primaire et secondaire pour tous les non-membres des collectivités participantes qui résident sur les réserves.

Les fonds transférés à MK chaque année couvrent les dépenses suivantes (dépenses de MK et des collectivités participantes) :

1. l'éducation maternelle, primaire et secondaire, le soutien à l'enseignement postsecondaire, le programme d'études autochtones, les établissements scolaires, le soutien aux bandes et aux conseils tribaux en lien avec l'éducation et les avantages sociaux des employés des bandes;
2. le fonds pour les dépenses de capital (réparations majeures et remplacement des établissements scolaires existants);
3. le fonds pour le fonctionnement et l'entretien et le matériel de salle de classe des établissements scolaires;
4. le fonds de gouvernance pour MK et les collectivités participantes.

Historique

Premières années

En janvier 1991, l'Assemblée des chefs Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse a proposé à AINC de transférer entièrement les responsabilités (les compétences) en éducation et le contrôle des programmes aux Premières nations de la Nouvelle-Écosse en créant la Mi'kmaq Education Authority. S'en suivit, en avril 1992, la signature d'une entente-cadre en vue de négocier le transfert des responsabilités et de la programmation.

En 1993, les 13 chefs Mi'kmaq ont modifié leur demande initiale pour passer d'un transfert complet des responsabilités et de la programmation d'AINC au « transfert » des compétences du Canada en matière d'éducation. Le Canada et les 13 chefs ont donc signé, en 1994, un accord politique qui servira de cadre de négociation du transfert.

Après des consultations en Nouvelle-Écosse, en 1996, une entente de principe tripartite (Canada, Nouvelle-Écosse et les 13 chefs) est signée en vue de négocier l'accord définitif pour le transfert de compétences en éducation aux Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. Les négociations concernant l'accord définitif et les ententes de financement se sont terminées en décembre 1996.

En décembre 1995, la Mi'kmaq Education Authority a changé de nom pour devenir Mi'kmaw Kina'matnewey.

Le 14 février 1997, neuf des treize chefs, le Canada et la Nouvelle-Écosse ont signé l'accord tripartite définitif, qui a été adopté à titre de loi fédérale et provinciale le 22 avril 1999. Le 1^{er} avril 1997, la première entente de financement (1997-1998 à 2001-2002) était appliquée.

Développements récents

L'entente de financement de 1997 prévoyait, pour les collectivités et MK, des fonds :

1. pour le fonctionnement et l'entretien des établissements scolaires, l'aide à l'éducation et le personnel;
2. pour les dépenses de capital (travaux d'entretien majeurs, remplacement et construction);
3. de gestion.

L'entente de financement offrait également plusieurs possibilités aux collectivités participantes en ce qui concerne le mode de distribution du financement annuel :

1. le Canada pouvait leur verser directement les fonds;
2. les fonds pouvaient être versés à Mi'kmaw Kina'matnewey, qui se chargerait de les redistribuer;
3. la collectivité pouvait s'entendre sur un autre mode de financement avec le Canada.

Toutes les collectivités ont alors choisi de recevoir leurs fonds directement. Toutefois, l'entente de financement prévoyait que MK devrait rendre des comptes, de façon globale, sur la façon dont lui et les collectivités participantes utiliseraient les fonds reçus. Or cela posait un certain nombre de problèmes :

- MK n'avait aucun contrôle réel sur la façon dont les fonds versés directement aux collectivités étaient affectés et utilisés;
- MK dépendait des collectivités participantes pour l'obtention des renseignements pertinents et faisant autorité dont il avait besoin pour satisfaire aux exigences en matière de reddition de comptes et de rapports. En outre, certaines collectivités rendaient des comptes concernant les recettes et les dépenses (immobilisations et fonctionnement et entretien, par exemple) différemment et avec plus ou moins de détails, selon le cas. Cela entraînait des retards et des difficultés dans la préparation et le dépôt des états financiers et autres données statistiques conditionnelles au versement des subventions annuelles, pour lesquels l'entente de financement avait fixé des échéanciers précis;
- MK ne pouvait rendre des comptes sur la façon dont les fonds étaient utilisés dans les collectivités ni même sur l'usage réel de ces fonds. Les fonds pour les dépenses de capital posaient particulièrement problème, comme le confirma trois vérifications et comme en fit foi la demande présentée à MK de fournir des justifications pour les demandes de fonds pour les dépenses de capital additionnelles au nom des collectivités participantes. Les fonds pour les dépenses de capital étaient-ils déjà tous dépensés? Avaient-ils été dépensés conformément aux projets d'immobilisations autorisés? Aucune réponse claire n'avait été fournie à ces questions.

Lorsque les négociations ont commencé en 2001 pour le renouvellement de la première entente de financement, MK et les collectivités participantes ont indiqué que la nouvelle entente devait comprendre des fonds additionnels pour le remplacement des immobilisations, en vue de la construction de deux nouvelles écoles, et que ce financement devait faire partie de la subvention. Incapables de parvenir à une entente, on a reconduit l'entente de financement de 1997 trois fois afin de couvrir les exercices 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005. Au même moment, MK et les collectivités participantes convenaient, en 2003, de centraliser tous les fonds de remplacement des immobilisations et d'en confier le contrôle à MK. On est parvenu par la suite à une entente de contribution distincte de 7,5 millions de dollars en vertu d'une EGF d'une durée de cinq ans pour les fonds pour les dépenses de capital en vue de la construction des deux écoles.

MK connaît un succès important en ce qui concerne les résultats ciblés pour l'entente de contribution distincte, à savoir :

- la planification et l'affectation sont contrôlées par des comités de projet d'immobilisations qui représentent les intéressés;
- toutes les sorties de fonds sont contrôlées, rapprochées et payées au niveau central;
- toutes les dépenses de fonds de remplacement des immobilisations peuvent être expliquées;
- la construction des deux écoles s'est bien déroulée.

L'entente de financement actuelle, qui est entrée en vigueur en 2005-2006, prendra fin en 2009-2010. La subvention de base, y compris le financement régulier des immobilisations, s'élève à environ 36 millions de dollars en 2009-2010, alors qu'en 2008-2009 la contribution dépassait à peine 2 millions de dollars (excluant la somme additionnelle en vertu de l'entente de contribution). Voici les principaux changements qui y ont été apportés :

- Les collectivités participantes n'ont pas le choix du mode de distribution. MK est chargé de la redistribution, et le financement reçu est redistribué aux collectivités tous les trois mois selon un échéancier fixé par MK et les collectivités.
- Le passage, en ce qui concerne la composante « volume » du facteur d'indexation, d'un changement sur une base annuelle en fonction du nombre d'inscriptions à des moyennes quinquennales mobiles, ce qui donne une certaine marge de manœuvre advenant le cas d'un changement soudain dans le nombre d'inscriptions.
- La composante « prix » du facteur d'indexation sera désormais calculée à partir de l'Indice des prix à la consommation (au lieu d'être fixée par AINC). L'augmentation annuelle moyenne de la subvention s'élève maintenant à 6 p. 100, alors que l'augmentation annuelle d'AINC dans la région de l'Atlantique était de moins de 2 p. 100 au cours des dernières années.

Si une politique améliorée est adoptée et que cela entraîne l'octroi de fonds supplémentaires pour l'éducation, MK pourra recevoir des fonds additionnels par l'entremise d'une EGF. Si ce nouveau financement finit par faire partie de la programmation régulière en éducation, on ajustera alors la subvention annuelle. La subvention représente actuellement 81 p. 100 du financement total de MK, le reste provenant d'une EGF.

MK a récemment signé une entente en matière d'éducation avec la Nouvelle-Écosse (aussi connue sous le nom d'Entente sur les frais de scolarité). Cette entente fixe des frais de scolarité uniformes et s'assure que les élèves Mi'kmaq inscrits dans le système d'éducation provincial réussissent leurs études tout en profitant d'une éducation en langue Mi'kmaq. L'entente précise les fondements d'une structure de rapport officielle entre les conseils scolaires régionaux et MK concernant, notamment, les réalisations des élèves, l'assiduité et la discipline. Elle prévoit également un cadre redditionnel afin que les bandes et les familles puissent tenir les écoles responsables de l'argent dépensé pour l'éducation de leurs enfants.

L'entente sur l'éducation comprend également une formule pour le calcul des frais de scolarité payés aux conseils scolaires pour les étudiants Mi'kmaq vivant sur les réserves qui fréquentent une école publique (environ 1 000 étudiants). Au cours des trois premières années de l'entente, les conseils scolaires recevront 6 100 dollars par étudiant, montant qui sera indexé en fonction de l'Indice des prix à la consommation. Pour les deux autres années, on utilisera une formule fondée sur le coût provincial par étudiant.

Administration, reddition de comptes et production de rapports

Gestion

Le bureau principal de MK se trouve à Sydney, en Nouvelle-Écosse. Il est dirigé par un directeur général qui gère les programmes d'éducation, les finances et le personnel administratif. On compte, parmi les services éducatifs offerts aux collectivités, l'éducation spécialisée, la formation linguistique, l'amélioration de l'enseignement et les sports et loisirs. MK travaille à l'élaboration des plans stratégiques et opérationnels annuels en collaboration avec les collectivités.

Capacités

On note un certain nombre de problèmes en ce qui concerne les capacités des collectivités :

- la difficulté à recruter du personnel qualifié et à le retenir (notamment les comptables);
- un roulement de personnel important dans les collectivités, en partie en raison des changements liés aux élections qui ont lieu à tous les deux ans (nouveaux chefs et conseils);
- le manque de services professionnels au sein des collectivités et dans les alentours;
- certaines collectivités sont actuellement cogérées, sur une base volontaire ou non.

Néanmoins, et malgré les difficultés qu'il rencontre lui-même, MK a réussi à maintenir un bon niveau de stabilité au sein de son équipe.

Rapports

Les collectivités participantes et MK doivent produire des rapports annuels sur leurs programmes et services éducatifs ainsi que sur l'inscription des élèves. Les collectivités présentent leurs rapports lors du colloque annuel de planification stratégique organisé par MK. Une fois les rapports approuvés par le conseil d'administration de MK, une copie de ces derniers est envoyée à toutes les collectivités membres. Un système d'information sur les élèves a été mis en place afin de saisir des données démographiques et statistiques sur les élèves de niveau primaire, secondaire et postsecondaire. On l'utilise pour contrôler le rendement et pour faciliter les calculs d'ajustement du volume.

MK indique que les exigences en matière de rapports pourraient être « plus réalistes » (en ce qui concerne les formats et les échéanciers) et tenir compte de la diversité des collectivités et de la difficulté rencontrée dans l'embauche de comptables et d'autres employés spécialisés. MK suggère que l'on privilégie une seule méthode pour faire rapport, à savoir un rapport annuel public unique et consolidé, afin d'instaurer un lien hiérarchique davantage axé sur les rapports de gouvernement à gouvernement.

Reddition de comptes

MK doit également rendre publics ses états financiers annuels consolidés sur les fonds aux membres des collectivités et au Canada. De plus, MK doit fournir, au nom des collectivités participantes, des états financiers annuels combinés vérifiés détaillant les revenus et dépenses des collectivités participantes (fonds reçus du Canada par l'entremise de MK).

Planification et programmation

Ce sont les collectivités qui se chargent de la programmation, sous la direction de leur directeur de l'enseignement. MK travaille étroitement avec les directeurs afin de les aider dans leur planification, dans le renforcement des capacités de leur collectivité, dans l'harmonisation des approches et des pratiques et dans l'amélioration de la réussite scolaire.

Chaque année, MK organise un colloque sur la planification stratégique lors duquel les collectivités travaillent aux plans et aux priorités pour la prochaine année. En outre, MK tient régulièrement des réunions avec, notamment, les directeurs de l'enseignement et les directeurs d'école.

Un examen des objectifs stratégiques actuels de MK démontre que ce dernier ne chôme pas : pas moins de neuf secteurs de programmation prioritaires, chacun d'eux accompagné en moyenne de six ou sept projets ou initiatives. Le nombre élevé de priorités et d'initiatives pourrait être un signe d'un manque de resserrement, sinon d'une tentative de vouloir satisfaire tout le monde. MK, toutefois, précise que bon nombre de ces priorités et de ces projets ne sont pas nouveaux; il s'agit en fait de projets pluriannuels.

Préservation de la culture et de la langue Mi'kmaw

L'une des priorités essentielles de MK est la préservation de la culture et de la langue Mi'kmaw. On envisage de fonder un collège où l'on enseignerait en Mi'kmaq, de même que de créer une ressource électronique centralisée pour le matériel en Mi'kmaq, un programme d'immersion au secondaire et un dictionnaire Mi'kmaq en ligne.

Principaux enjeux

Diversifications des revenus

MK est conscient que les futures ententes pourraient exiger que les bénéficiaires génèrent leurs propres sources de revenus afin de compléter le financement d'AINC et, ultimement, d'être moins dépendants du financement du Ministère. Si cela est envisageable pour les collectivités, il n'en va pas de même pour MK.

Avec le temps, cependant, MK a tenté de diversifier ses sources de financement. En plus du financement reçu d'Industrie Canada dans le cadre de l'initiative Rescol, MK a obtenu du financement du gouvernement provincial, de Patrimoine Canada et de Santé Canada. MK a d'ailleurs été approché récemment par Santé Canada pour jouer un rôle important dans la promotion de l'utilisation de sa solide infrastructure électronique dans toute une gamme d'applications liées à la santé (vidéoconférences, par exemple) ciblant les collectivités de Premières nations.

Souplesse

L'entente de financement semble avoir la souplesse suffisante pour permettre les ajustements et les réaffectations nécessaires pour répondre aux besoins des collectivités. Cette souplesse sera nécessaire pour accroître l'intégration et les économies d'échelle; ce qui sera rendu possible par la consolidation du rôle d'organisme de gestion régionale que joue MK, afin qu'il offre aux collectivités un éventail accru de services partagés, particulièrement dans les secteurs où l'on peut réaliser des économies d'échelle et de gamme ou dans le cas de collectivités qui, en raison de leur petite taille et de leur éloignement, sont incapables de recruter et de retenir des professionnels qualifiés (comptables, techniciens en TI, etc.).

Gouvernance

D'un point de vue global, une assemblée tripartite Mi'kmaw–Canada–Nouvelle-Écosse, qui vient tout juste de célébrer ces 10 années d'existence, est en place. Cette assemblée, présidée par le chef régional (nommé par les trois ordres de gouvernement), compte sept comités qui travaillent sur des sujets comme la santé, l'éducation et le développement social et économique.

Le conseil d'administration de MK, composé des chefs des collectivités participantes, supervise les activités de l'organisme. Un certain nombre de mécanismes de gouvernance – comités, colloques et conférences rassemblant les différents volets des programmes en éducation ainsi que les différents secteurs administratifs – créent des ponts entre MK et les collectivités.

La structure de gouvernance est solide et semble défendre efficacement les intérêts de l'éducation Mi'kmaw dans les collectivités participantes. Les structures et mécanismes en place semblent former un continuum de gouvernance sans lacune ni rupture majeure.

Pertinence de l'entente de financement

Les répondants s'entendent pour dire que le mode de financement utilisé actuellement s'avère, dans l'ensemble, approprié et met en place des conditions raisonnables pour une programmation et une administration efficaces et souples. Les répondants soulèvent toutefois un certain nombre d'observations :

- L'entente de financement comporte certaines conditions, même s'il s'agit d'une subvention. Cela peut être approprié si l'on souhaite modifier les ententes futures afin qu'elles prennent davantage la forme d'un transfert de gouvernement à gouvernement, sans autre condition que de rendre public un rapport annuel complet et consolidé.
- Le financement additionnel que MK et les collectivités participantes reçoivent est versé dans le cadre d'une EGF, non pas en vertu d'une modification à l'entente de subvention. Les relations solides, stables et fondées sur la confiance ne sont donc pas reconnues par les nouveaux programmes ou initiatives, qui tendent à être assortis de leurs propres conditions. MK suggère qu'en présence d'un mode de financement préexistant (une subvention, par exemple), tout nouveau financement devrait être assujéti à la même entente. En d'autres mots, la nature des relations devrait influencer sur les conditions du financement, pas l'inverse. Par conséquent, toutes les présentations au Conseil du Trésor préparées par AINC devraient contenir des conditions taillées sur mesure afin de rendre compte de la diversité des relations financières, de leur solidité et de leur stabilité au chapitre de la gouvernance, des cadres de contrôle et des risques.

Conclusion

1. Mettre en place les conditions gagnantes de l'intégration ne se fera pas sans difficultés. Le bon équilibre entre la centralisation (du financement ou des services) de l'organisation cadre et le maintien d'un contrôle et d'une souplesse pour les collectivités est difficile à atteindre et à conserver. Toutefois, le prix en vaut la chandelle. L'histoire de MK démontre qu'on peut obtenir des résultats : davantage de leviers collectifs, d'économies d'échelle, de coordination, d'harmonisation et de services partagés et une meilleure planification, programmation et gestion des projets d'investissement.
2. Le renforcement et le maintien des capacités à l'échelle de l'organisme-cadre et des collectivités représentent également un défi de taille. L'organisme-cadre, qui n'a pas d'élection aux deux ans (ce qui provoque souvent un roulement du personnel dans les collectivités) et qui a généralement plus de facilité à attirer et retenir du personnel, pourrait s'avérer un regroupement plus stable de capacités. Par conséquent, favoriser la signature d'ententes de services partagés – dans lesquelles l'organisme-cadre agit à tire

de fournisseur de services – pourrait servir de protection contre les fluctuations de capacités au sein des collectivités.

3. Autre défi de taille : réussir à concentrer les efforts sur un nombre réduit de priorités essentielles (ce qui est souvent la clé du succès pour un organisme-cadre qui participe à des initiatives d'intégration). Même si cela peut s'avérer difficile avec une aussi grande diversité d'intervenants, il pourrait être bon que l'organisme-cadre distingue ses enjeux stratégiques (qui visent le bien commun) de ceux des collectivités (qui visent le bien des collectivités et peuvent être pris en charge par ces dernières).
4. Selon MK, l'intérêt des Premières nations pour une intégration accrue diminue. Il semble que d'autres intervenants, particulièrement les chefs de l'Ontario, aient démontré un grand intérêt à la suite de l'accord de Kelowna, mais que cet intérêt s'est atténué.
5. Il pourrait être approprié d'examiner les conditions de la subvention. Plus on y ajoute des conditions, plus la différence entre les subventions et les contributions s'estompe. Il pourrait être approprié de faire en sorte de bien distinguer les deux.
6. Les relations entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire devraient être le facteur clé dans le choix du mode de financement et de ses conditions. De plus, le seuil préétabli devrait, dans la plupart des cas, servir de point de référence pour les futurs modes de financement (à moins que l'évaluation des risques, les vérifications ou d'autres renseignements s'y opposent). Ainsi, si une subvention est déjà en place, le financement additionnel servant à atteindre des objectifs correspondant aux mêmes paramètres de risque et de contrôle devrait, idéalement, être versé dans le cadre de ladite subvention. Revenir à un mode de financement plus astreignant (comme une entente de contribution) ne pourrait se justifier qu'en cas de doute profond quant à la capacité du bénéficiaire d'atteindre ses nouveaux objectifs et de rendre des comptes.

Examen de la documentation

Voici les principaux documents examinés dans le cadre de la présente étude :

3. *Mi'kmaw Kina'matnewey: A Case Study in Aggregation*. Institut sur la gouvernance, Juin 2001;
4. *Return of Education Jurisdiction to the Mi'kmaq* (site Web de Mi'kmaw Kina'matnewey).
5. L'entente sur l'éducation des Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse (Mi'kmaq Education Agreement), 14 février 1997.
6. Le plan de mise en œuvre de l'entente sur l'éducation des Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse, septembre 1997.
7. *La Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*, 3 décembre 1998.
8. La résolution sur les statuts de Mi'kmaw Kina'matnewey, 4 novembre 1998.
9. L'entente de financement (subvention annuelle) avec les collectivités participantes et Mi'kmaw Kina'matnewey (1997-1998/2001-2002).
10. La modification à l'entente de financement en vue de prolonger les modalités de l'entente jusqu'en 2004-2005.

11. L'entente de financement (subvention annuelle) avec Mi'kmaw Kina'matnewey au nom des collectivités participantes et de Mi'kmaw Kina'matnewey (2005-2006/2009-2010).
12. Le rapport annuel de Mi'kmaw Kina'matnewey, 2007-2008
13. Le rapport annuel de l'Assemblée des Premières nations, 2007-2008
14. D'autres documents fournis par le bureau régional de l'Atlantique d'AINC.

Nous avons effectué des entrevues avec des fonctionnaires d'AINC de la région de l'Atlantique et des représentants de MK.