



Rapport final

Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations

Résumé : ce document est le rapport final décrivant les orientations et les approches qui peuvent être adoptées pour faire évoluer les ententes de financement actuelles avec les Premières Nations non autonomes, en vue d'utiliser au maximum les subventions si cela se révèle pertinent et souhaitable.

Novembre 2011

Préparé par Donna Cona, Inc.
pour la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)



Table des matières

1. Sommaire	5
1.1 Contexte	5
1.2 Cadre de l'étude, avec ses principes sous-jacents essentiels	6
1.3 Constatations et conclusions essentielles	8
1.3.1 Grandes tendances des politiques	8
1.3.2 Dispositions à envisager pour le nouveau modèle d'accord de subvention (MAS).....	10
1.3.3 Modèle possible de reddition de comptes, de rendement et de rapport	10
1.3.4 Quels avantages les PN qualifiées retireraient-elles du régime de subventions conforme au MAS?.....	10
1.4 Recommandations.....	12
1.5 Recherche supplémentaire	12
2. Introduction	14
2.1 Le présent document	14
2.2 Objectifs et approche de cette étude	14
2.3 Approche et méthode employées dans cette étude	15
3. Contexte.....	16
3.1. Premières Nations : une vue détaillée	16
3.1.1 La Première Nation comme « entité faisant rapport ».....	16
3.1.2 Entités de type spécial	17
3.2 Ententes de financement d'AADNC	18
3.3 Principaux points de préoccupation et possibilités d'amélioration	19
3.3.1 La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA).....	20
3.3.2 Différents rapports du vérificateur général.....	20
3.3.3 Rapport du Groupe d'experts indépendant.....	21

3.3.4	Un modèle descriptif du gouvernement du Canada – Reddition de comptes par les Premières Nations.....	22
3.3.5	Étude spéciale des ententes de financement du Ministère (2009)	23
3.4	Action ministérielle	24
3.5	Résumé.....	25
4.	Cadre conceptuel de cette étude	26
4.1	Cadre de l'étude.....	26
4.2	Hypothèses globales et principes essentiels qui sous-tendent le cadre	26
4.3	Les quatre quadrants thématiques du cadre.....	27
4.3.1	Relation de responsabilisation.....	28
4.3.2	Souplesse et équité.....	28
4.3.3	Rendement et rapports.....	29
4.3.4	Admissibilité et conditionnalité	29
4.4	Résumé.....	29
5.	Relation de responsabilisation.....	31
5.1	Définitions	31
5.2	Faits saillants	31
5.3	Relations de responsabilisation des PN	32
5.4	Relation de responsabilisation actuelle des PN au gouvernement fédéral : essentiellement une relation de débiteur-agent.....	34
5.5	La relation de responsabilisation : un continuum	35
5.6	La relation de responsabilisation réciproque entre PN et gouvernement fédéral : quelle forme prendrait-elle?	37
5.7	Leçons tirées de la gestion publique.....	40
5.8	Renforcer les institutions des Premières Nations.....	41
5.9	Résumé.....	41

6.	Souplesse et équité.....	43
6.1	Aller au-delà des subventions et contributions?	43
6.2	Les transferts fédéraux-provinciaux-territoriaux-municipaux (FPTM) sont-ils des modèles pertinents pour les ententes de financement des PN?	43
6.2.1	Transferts fédéraux-provinciaux.....	44
6.2.2	Formule de financement des territoires (FFT).....	45
6.2.3	Transferts provinces-localités.....	45
6.3	Principes des bonnes ententes financières à partir des paiements de transfert intergouvernementaux.....	46
6.3.1	Le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires	46
6.3.2	APN : Nouvelle relation financière entre les gouvernements des Premières Nations et le gouvernement du Canada. Forum de planification du printemps 2011	48
6.4	Y a-t-il des leçons à tirer des transferts aux PN autonomes?	49
6.5	Résumé.....	50
7.	Rendement et rapports.....	53
7.1	Sujet de cette partie.....	53
7.2	Rendement attendu.....	53
7.2.1	Point de vue des Autochtones sur l'amélioration de la mesure et de la surveillance du rendement	53
7.2.2	Emploi de différents indices du rendement	54
7.2.3	Utilisation des cadres et programmes de financement, de reddition de comptes, de gouvernance et de rendement	55
7.2.4	Agrément/attestation	58
7.3	Exigences en matière de rapports	59
7.3.1	Quels sont les rapports exigés des PN?	59
7.3.2	Améliorer les déclarations : points de vue et opinions	61
7.4	Mécanismes d'examen et d'ajustement.....	67

7.5	Résumé.....	68
8.	Conclusions et recommandations.....	70
8.1	L'utilisation des subventions marque un progrès dans le discours politique actuel.....	70
8.2	La relation de responsabilisation dans le modèle d'accord de subvention (MAS).....	71
8.3	Souplesse et équité dans le MAS.....	73
8.4	Rendement et rapports dans le MAS.....	75
8.5	Modèle possible de reddition de comptes, de rendement et de rapport.....	76
8.6	Quels avantages les PN qualifiées retireraient-elles du régime de subventions prévu dans le modèle d'accord de subvention?.....	77
8.7	Recommandations.....	78
8.8	Recherche plus approfondie.....	79
	Annexe A : Références.....	80
	Annexe B : L'accord de subvention de Miawpukek – Pourquoi est-elle une bonne base de référence pour le modèle d'accord de subvention?.....	85
B.1	Contexte et description.....	85
B.2	Objectifs et résultats attendus.....	87
B.3	Gestion de l'accord de subvention.....	88
B.4	Caractéristiques de l'autorisation de subvention de Miawpukek.....	88
B.4.1	Fardeau administratif et fardeau des rapports relativement légers.....	88
B.4.2	Un levier efficace.....	89
B.4.3	Une planification ancrée dans la collectivité.....	89
B.5	Résultats.....	90
B.6	Conclusion.....	91

Étude spéciale : Faire évoluer les ententes de financement avec les Premières Nations – Rapport final

[Traduction] « La meilleure approche pourrait consister non pas à rechercher un modèle d'application unique, mais à choisir dans chaque modèle des éléments qui semblent bien fonctionner et qui se prêteraient à une adaptation aux exigences particulières du financement des gouvernements autochtones ». Funding Agreements for First Nations Governments: Assessment and Alternative Models. Rapport préparé pour AADNC par Peter Gusen, février 2008¹.

1. Sommaire

1.1 Contexte

Le dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), a commandé à Donna Cona une étude spéciale sur le changement de cap d'AADNC vers un recours accru aux subventions dans ses ententes de financement avec les Premières Nations (PN) non autonomes. Au travers de ce changement, le Ministère est déterminé à s'attaquer aux principales faiblesses notées par le vérificateur général dans plusieurs rapports antérieurs, et par différentes commissions et études, ainsi qu'à tirer parti des occasions qui s'offrent (dont certaines ont été mises au jour dans des études et des rapports antérieurs) tandis que d'autres seront détectées par une recherche, une analyse et une consultation plus approfondies.

Cette étude spéciale visait deux objectifs :

1. Établir dans quelle mesure, dans quelles circonstances et à quelles conditions (s'il y a lieu) le Ministère serait bien avisé de faire usage de subventions pour financer les services assurés par les PN, de manière à faire progresser à la fois ses objectifs politiques et ceux du gouvernement relatifs aux Premières Nations, aux Autochtones et aux résidents du Nord;
2. Établir les mécanismes, techniques et approches susceptibles d'être utilisés au sein d'ententes de financement (comme des subventions), ou en conjonction avec elles, pour conférer davantage de flexibilité aux PN relativement à l'utilisation du financement fédéral, et pour obtenir parallèlement les résultats suivants :

¹ Gusen, Peter (2008), *Funding Arrangements for First Nations Governments: Assessment and Alternative Models*, février 2008.

- a. Réduire le risque d'inexécution ou de manquement de la part aussi bien du Ministère que de la collectivité des Premières Nations;
- b. Améliorer la reddition de comptes par les Premières Nations de manière à la « rapprocher » de la collectivité, et d'obtenir en même temps une reddition efficace entre les bénéficiaires et leurs intervenants, entre le ministre et le Parlement, et en dernière analyse envers les Canadiens;
- c. Réduire le fardeau administratif et le fardeau des rapports qui pèsent sur les Premières Nations bénéficiaires;
- d. Veiller à mettre à la disposition du Ministère, en temps voulu et avec efficacité, des données suffisantes sur la planification, le rendement et les autres aspects des programmes en vue de veiller à ce qu'il puisse bien « mesurer ce qui compte », s'acquitter des comptes qu'il doit obligatoirement rendre au Parlement, et planifier l'évolution d'un régime de financement et de reddition de comptes plus efficace relativement à sa relation avec les Premières Nations.

L'étude a porté essentiellement sur les Premières Nations non autonomes. De plus, selon les estimations des représentants ministériels et de différents rapports et documents de discussion, seules 10 à 15 p. 100 de toutes les Premières Nations – soit quelque 60 à 100 Nations très performantes – se qualifieront probablement au passage à une entente de financement fondée sur des subventions. Bon nombre de ces Premières Nations bénéficient déjà d'un mode de financement par contribution globale assez souple.

L'étude a pris la forme d'un examen de la documentation et de la bibliographie, de discussions avec des responsables et des experts, et d'une analyse approfondie.

1.2 Cadre de l'étude, avec ses principes sous-jacents essentiels

Le schéma ci-joint présente les éléments essentiels et le point central de cette étude.

Voici les hypothèses « globales » et les principes essentiels qui sous-tendent le cadre de cette étude :

1. Le Ministère souhaite examiner le recours accru aux subventions pour financer les services des programmes offerts par les Premières Nations (PN) à leurs membres, parce qu'il croit que le Ministère et les PN bénéficiaires pourraient tous deux en tirer profit, et que cela pourrait marquer une étape vers des réponses utiles aux recommandations de longue date du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) et dans les différents rapports du vérificateur général sur le versement de fonds aux PN; cela répondrait aussi aux changements profonds, préconisés par l'Assemblée des Premières Nations (APN) et par d'autres organisations autochtones, dans la relation financière entre le gouvernement fédéral et les PN.
2. AADNC préconisera l'utilisation de subventions quand cela est pertinent et souhaitable, en tenant compte des différences observées dans les profils de risque, les capacités et les autres

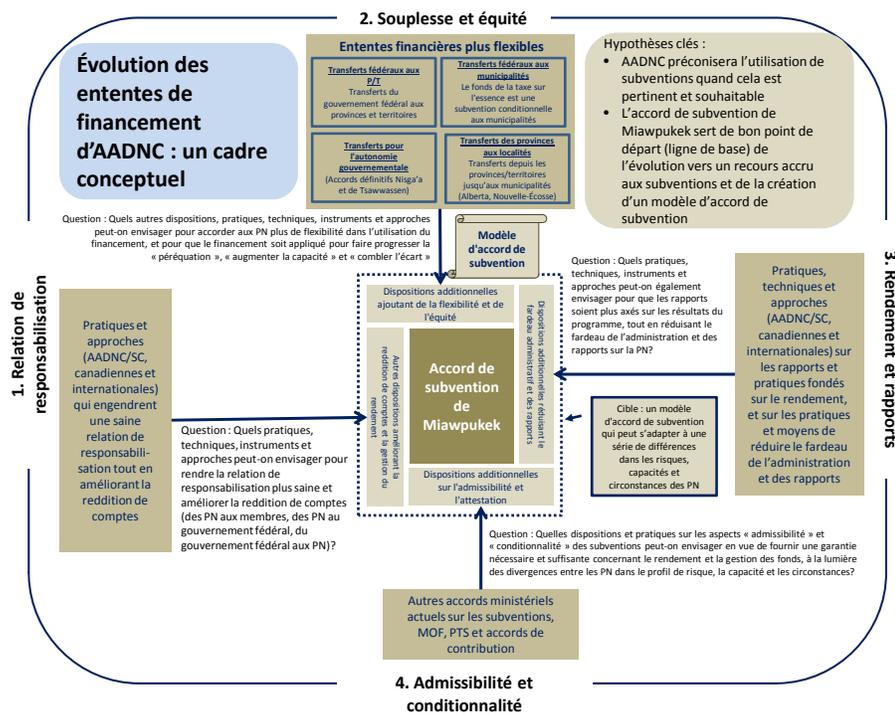
circonstances des PN. Les termes « pertinent » et « souhaitable » qualifient les PN dont les profils de risque, les capacités et les autres circonstances – déterminés au moyen d’instruments comme l’évaluation générale ou la certification par des tierces parties convenues de part et d’autre – recommandent et justifient le recours aux subventions. Il est peut-être réaliste de s’attendre à ce que 10 à 15 p. 100 seulement des plus de 600 PN financées à l’heure actuelle par voie de contributions puissent se qualifier, à tout le moins dans la première « tranche ». Ce changement de cap devra s’accompagner d’une stratégie ministérielle de présentation de nouvelles PN en vue des tranches subséquentes (p. ex. au moyen d’un perfectionnement des capacités et d’un financement qui « comble l’écart »).

3. Les subventions ne remplaceront pas, mais continueront à compléter, les autres types d’ententes de financement (p. ex. les contributions pour le financement fondé sur des projets), qu’on continuera à utiliser si les circonstances le justifient.
4. L’accord de subvention de Miawpukek sert de point de départ (ligne de base) de l’évolution vers un recours accru aux subventions, c’est-à-dire d’une avance vers un nouveau modèle d’accord de subvention (MAS) qui peut être adapté aux différences dans les profils de risque, les capacités et les autres circonstances propres aux Premières Nations. On trouvera à l’annexe B une description de l’accord de subvention de Miawpukek, avec une justification de son utilisation à titre de ligne de base/point de départ.
5. Le nouveau modèle d’accord de subvention devrait servir d’instrument de transfert financier pour un seul ministère aussi bien que pour plusieurs, en qualité de bailleurs de fonds. On obéira ici au principe « une collectivité, une entente » dans la mesure du possible (et du souhaitable), du point de vue du bailleur de fonds aussi bien que des Premières Nations.
6. En cas de bailleurs de fonds multiples, le MAS devrait être géré selon une méthode de « guichet unique » afin d’en simplifier l’administration, AADNC faisant fonction de ministère directeur et de coordonnateur.
7. Enfin, le MAS devrait créer entre bailleurs de fonds et PN une relation de responsabilisation qui assurerait davantage d’équilibre et de symétrie, grâce à une communication bidirectionnelle accrue entre ces deux entités. Le but recherché serait donc d’instaurer une relation de responsabilisation « réciproque » ou « mutuelle », et bidirectionnelle.

La recherche, l’analyse et la présentation de ces dispositions supplémentaires sont organisées en quatre catégories, lesquelles sont en fait les quatre quadrants thématiques ci-dessous (illustrés dans le schéma du cadre de l’étude conceptuelle) :

1. Relation de responsabilisation (refondre la relation de responsabilisation avec les PN);
2. Souplesse et équité (fournir davantage de souplesse au bénéficiaire quand il y a lieu, tout en veillant à diriger suffisamment de fonds vers les secteurs qui en ont le plus besoin, au moyen par

exemple de la « péréquation », du renforcement des capacités, de « combler les écarts » et d'autres approches ciblées);



- Rendement et rapports** (s'acheminer vers les rapports fondés sur le rendement et renforcer cette tendance, tout en réduisant le fardeau administratif et le fardeau des rapports, en fonction de la capacité des bénéficiaires et du risque noté);
- Admissibilité et conditionnalité** (réaliser des évaluations initiales rigoureuses pour veiller à ce qu'on ait mis en place des dispositions, attestations et contrôles suffisants, concernant l'admissibilité, qui correspondent aux aptitudes et capacités du bénéficiaire, et au risque, de manière à gérer l'entente de financement avec toute la probité, l'ouverture et la transparence voulues).

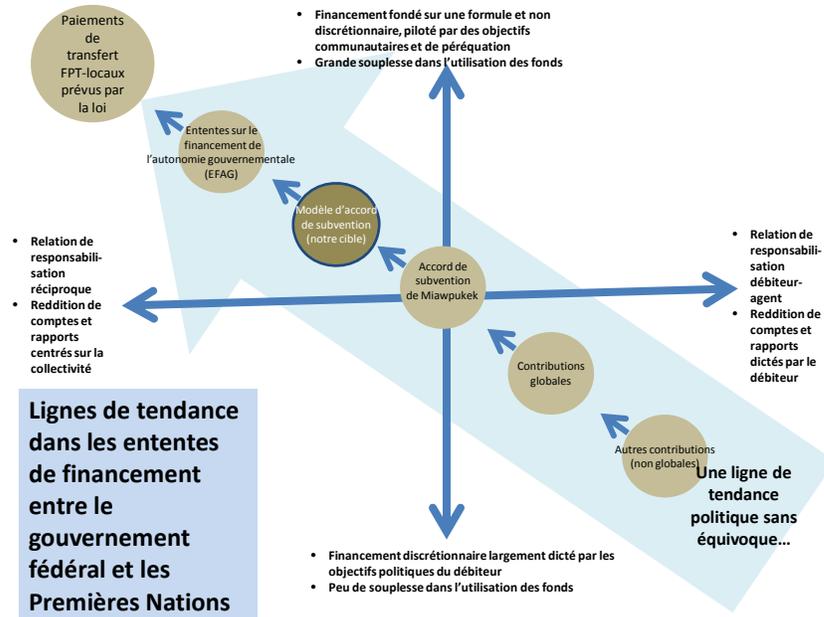
1.3 Constatations et conclusions essentielles

1.3.1 Grandes tendances des politiques

L'impression générale actuelle est que le discours politique actuel semble converger vers le sentiment (si ce n'est encore un consensus véritable) que la relation financière avec les Premières Nations pourrait finir par s'éloigner du modèle, de plus en plus difficile, des subventions et contributions reposant sur des politiques et des procédures administratives, pour s'acheminer vers un modèle plus proche du financement, dicté par la loi et reposant sur des formules, qui caractérise les paiements de transfert fédéraux-provinciaux-territoriaux (FPT).

L'objet de ces conversations politiques remonte au rapport Penner, à la CRPA et, plus récemment, au rapport du Groupe d'experts. Nous n'avons détecté aucune déclaration ou intention fédérale qui énonce clairement la nécessité de passer à des régimes de paiement de transfert plus ancrés sur des formules et

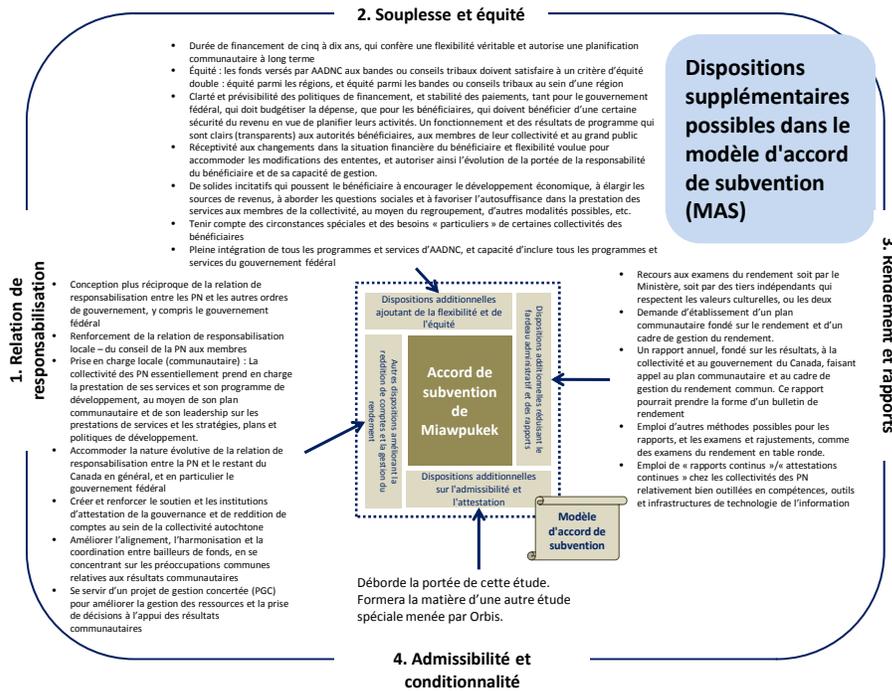
d'augmenter le recours aux subventions pour les PN non autonomes, mais cette approche constitue sans aucun doute une évolution dans ce sens.



L'utilisation accrue des subventions serait une réponse utile aux constatations, conclusions et recommandations de beaucoup des rapports et études examinés, et irait aussi dans le sens de la tendance politique générale vers une relation financière qui traite des collectivités autochtones comme un ordre de gouvernement dans la politique canadienne.

1.3.2 Dispositions à envisager pour le nouveau modèle d'accord de subvention (MAS)

Le schéma qui suit décrit les dispositions additionnelles que nous invitons à inclure dans la structure du MAS et, implicitement, dans la relation financière avec les PN qui se qualifient pour recevoir une subvention. Elles sont organisées en fonction du cadre de l'étude conceptuelle décrit précédemment.

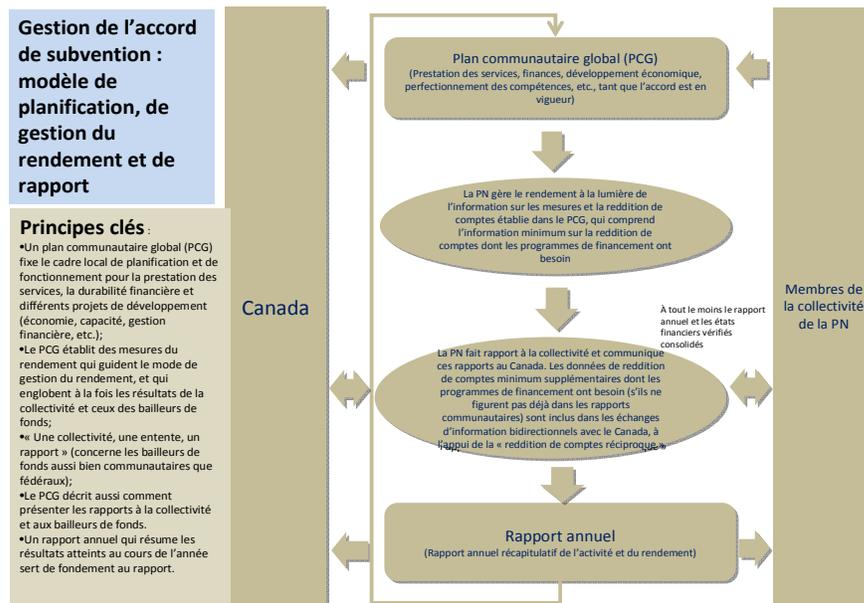


1.3.3 Modèle possible de reddition de comptes, de rendement et de rapport

Le schéma ci-dessous applique les dispositions décrites plus haut de façon à montrer quelques-uns des composants, processus et rouages possibles de la mise en application d'un modèle de reddition de comptes, de gestion du rendement et de rapports, relativement au modèle d'accord de subvention.

1.3.4 Quels avantages les PN qualifiées retireraient-elles du régime de subventions conforme au MAS?

On s'attend à ce que les PN qualifiées (dont la plupart sont déjà engagées dans des accords de contribution relativement souples) jugeraient particulièrement attirantes les caractéristiques suivantes du MAS :



1. Passer de la contribution (paternalisme, conditions) à la subvention (collaboration, confiance) : Cela aurait sans doute d'importantes retombées morales et psychologiques pour la collectivité, outre qu'on le verrait probablement comme la reconnaissance d'un leadership et d'un rendement communautaires réussis et comme une preuve de confiance en la capacité de la collectivité de gérer ses propres affaires, ce qui pourrait aussi se traduire par une meilleure réception de la part du marché financier et des autres investisseurs.
2. Pas de vérification par le ministre : On réduirait ainsi les tracasseries administratives pour la collectivité des Premières Nations.
3. Un régime de rapport considérablement allégé : Ici encore on réduirait les tracasseries administratives.
4. Meilleure reddition de comptes par le gouvernement fédéral à la collectivité des PN (relation de responsabilisation réciproque) : On engendrerait ainsi une appréciation accrue du mode de prise de décisions financières dans la collectivité des PN, entraînant moins d'inattendus et plus de prévisibilité dans l'évolution des politiques financières qui touchent cette collectivité.
5. Accent réduit sur la conformité, et accent accru sur le rendement : Ce changement de cap dans la relation de responsabilisation serait le bienvenu, et serait aussi vu comme une réponse aux organisations et collectivités des PN qui se plaignent de longue date qu'on consacre trop de temps et d'énergie aux rapports de conformité, et pas assez aux questions de fond qui se rapportent au rendement.

6. Un voie plus claire vers des modalités financières assimilables à une relation de gouvernement à gouvernement : La collectivité des PN se fraierait un chemin plus clair et moins encombré jusqu'aux prochaines étapes possibles de sa relation financière avec le gouvernement fédéral, ce qui pourrait aussi inciter davantage les collectivités moins performantes à s'efforcer de se qualifier à titre de bénéficiaire de subventions.

1.4 Recommandations

Nous offrons quatre recommandations faisant suite aux constatations et conclusions énoncées dans ce rapport :

1. Engagement des forums autochtones : AADNC devrait faire participer les forums autochtones en cause à la préparation d'un modèle de plan communautaire, d'un modèle de projet de gestion concertée et d'un modèle de cadre de gestion du rendement, qui serviraient d'accompagnements essentiels au MAS. Si beaucoup de travail a déjà été accompli dans la communauté autochtone, on n'observe que peu de progrès récents. Ces modèles pourraient s'adapter à toute une gamme de situations des collectivités des PN.
2. Engagement des institutions et organisations autochtones : AADNC devrait faire participer les institutions et organisations autochtones en cause à la création de cadres pertinents d'examen du rendement et d'agrément/attestation, pour utilisation dans l'application du MAS, de manière à pouvoir s'appuyer davantage sur des tiers respectueux de la culture pour administrer le MAS. Ici encore, ces cadres devraient pouvoir s'adapter à toute une gamme de situations des collectivités des PN.
3. Engagement des principaux bailleurs de fonds fédéraux : AADNC devrait faire participer les principaux bailleurs de fonds fédéraux (p. ex. SC, RHDC, SCHL) à la préparation du MAS et des éléments qui l'accompagnent, et aux efforts pour réaliser une concordance et une harmonisation accrues des pratiques et conditions de financement qui ciblent les mêmes bénéficiaires. Le MAS devrait idéalement être configuré de manière à ce qu'il puisse servir d'instrument de financement regroupé pour plusieurs bailleurs de fonds fédéraux clés.
4. Engagement des gestionnaires de programme : Nous recommandons enfin que AADNC s'efforce de faire participer les gestionnaires de programme au travail d'élaboration du MAS. Comme ce sont les gestionnaires de programme qui s'opposent sans doute le plus à un passage aux subventions, une telle participation réduirait leurs craintes et garantirait que le MAS tienne compte des besoins légitimes en matière de reddition de comptes des programmes.

1.5 Recherche supplémentaire

Nous proposons qu'une recherche plus approfondie soit menée dans les domaines suivants, qui appuient la préparation du MAS et de ses éléments d'appui, et qui aident à appliquer les recommandations présentées ci-dessus :

1. Un modèle de plan communautaire, un modèle de projet de gestion concertée et un modèle de cadre de gestion du rendement.
2. Les pratiques exemplaires en matière de rapports fondés sur les résultats et les extraits.
3. Des pratiques et mécanismes incitatifs – regroupés ou sous d’autres formes – pour favoriser la croissance des revenus autonomes et des projets communautaires de développement économique et social, et appuyer ainsi la quête d’économies dans la prestation des services par les collectivités des PN.
4. L’application des principes de péréquation et le ciblage de besoins précis dans le MAS.
5. Le traitement du financement des immobilisations et des options institutionnelles, comme un fonds distinct d’investissement dans l’infrastructure des immobilisations.

2. Introduction

2.1 Le présent document

Ce document est le rapport final de l'étude spéciale sur l'évolution des ententes de financement. Plusieurs faits saillants doivent être pris en compte :

1. Les constatations, conclusions et recommandations se fondent sur un examen de la documentation et de la bibliographie, quelques discussions avec des représentants et des experts, et une analyse;
2. Le rapport porte essentiellement sur les Premières Nations non autonomes. De plus, selon les estimations des représentants ministériels et de différents rapports et documents de discussion, seules 10 à 15 p. 100 de toutes les Premières Nations (ou 60 à 100 PN) se qualifieront probablement au passage à une entente de financement fondée sur des subventions. Bon nombre de ces Premières Nations bénéficient déjà d'une entente de financement par contribution globale assez souple.

2.2 Objectifs et approche de cette étude

Cette étude spéciale vise deux objectifs :

1. Établir dans quelle mesure, dans quelles circonstances et à quelles conditions (s'il y a lieu) le Ministère serait bien avisé de faire usage de subventions pour financer les services assurés par les PN, de manière à faire progresser à la fois ses objectifs politiques et ceux du gouvernement relatifs aux Premières Nations, aux Autochtones et aux résidents du Nord;
2. Établir les mécanismes, techniques et approches susceptibles d'être utilisés au sein d'ententes de financement (comme des subventions), ou en conjonction avec elles, pour conférer davantage de flexibilité aux PN relativement à l'utilisation du financement fédéral, et pour obtenir parallèlement les résultats suivants :
 - a. Réduire le risque d'inexécution ou de manquement de la part aussi bien du Ministère que de la collectivité des Premières Nations;
 - b. Améliorer la reddition de comptes par les Premières Nations de manière à la « rapprocher » de la collectivité, et d'obtenir en même temps une reddition efficace entre les bénéficiaires et leurs intervenants, entre le ministre et le Parlement, et en dernière analyse envers les Canadiens;
 - c. Réduire le fardeau administratif et le fardeau des rapports qui pèsent sur les Premières Nations bénéficiaires;
 - d. Veiller à mettre à la disposition du Ministère, en temps voulu et avec efficacité, des données suffisantes sur la planification, le rendement et les autres aspects des

programmes en vue de veiller à ce qu'il puisse bien « mesurer ce qui compte », s'acquitter des comptes qu'il doit obligatoirement rendre au Parlement, et planifier l'évolution d'un régime de financement et de reddition de comptes plus efficace relativement à sa relation avec les Premières Nations.

2.3 Approche et méthode employées dans cette étude

Nous faisons appel à l'approche et à la méthode qui suivent pour satisfaire aux objectifs de l'étude :

1. Examen de la documentation et de la bibliographie;
2. Préparation de conclusions préliminaires, en fonction d'un examen de la documentation et de la bibliographie, en vue de faciliter les mises à l'essai précoces des hypothèses, de donner forme aux entrevues et d'obtenir une rétroaction rapide;
3. entrevues sélectives avec des représentants d'AADNC et de SC, des Premières Nations et d'autres organisations autochtones (p. ex. le personnel du Conseil de gestion financière des premières nations), ainsi qu'avec des experts des ententes de financement et de la reddition de comptes;
4. Une ébauche de rapport contenant les constatations et conclusions essentielles préliminaires, et demandant une rétroaction, des commentaires et des suggestions au personnel d'AADNC et à d'autres entités;
5. Préparation du rapport final (le présent rapport) intégrant les constatations et conclusions finales, et la rétroaction et les commentaires reçus concernant l'ébauche de rapport.

3. Contexte

3.1. Premières Nations : une vue détaillée

Il est utile, avant de procéder, de comprendre comment les bénéficiaires autochtones des fonds fédéraux organisent et structurent en fait la prestation des services à leurs membres, de même que la gestion et les rapports relatifs à la prestation et aux résultats atteints grâce aux fonds reçus. On se fait ainsi une idée plus claire des différents aspects du ciblage des fonds (pour savoir qui fait usage de ces fonds en réalité, et comment fonctionne la reddition de comptes locale).

3.1.1 La Première Nation comme « entité faisant rapport »

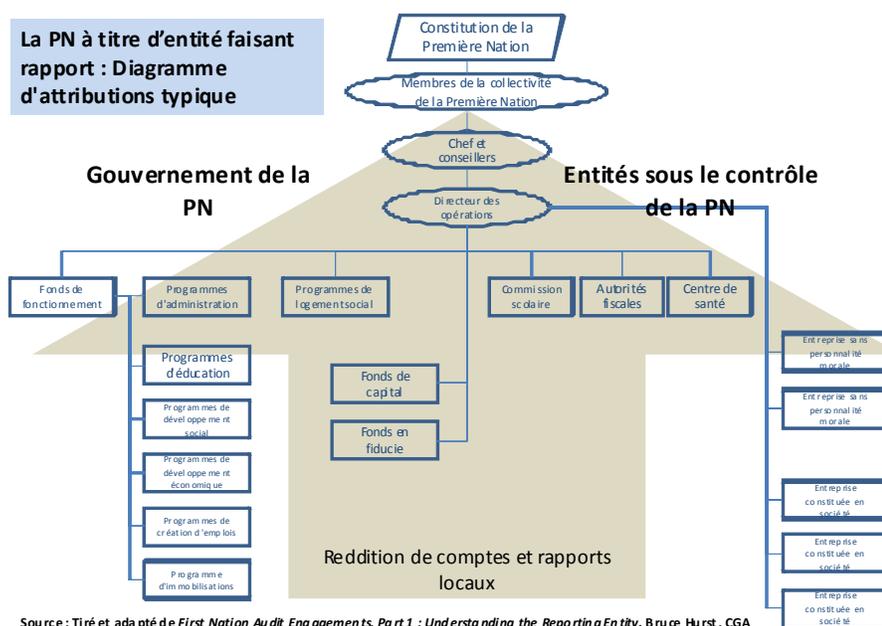
Dans le schéma ci-dessous, un point de vue comptable – une Première Nation comme « entité faisant rapport » (PNER) – fournit une vue détaillée d'une Première Nation.

La PNER peut revêtir de nombreuses formes, mais la structure la plus commune est un gouvernement d'une Première Nation ou une bande, selon la définition de la *Loi sur les Indiens*.

La *Loi sur les Indiens* prescrit que les Premières Nations sont constituées sous

forme de collectivités, connues comme des bandes, régies par un chef et un conseil de bande qui rendent compte aux membres de la bande. Ces dernières années, certaines Premières Nations ont négocié des ententes particulières sur l'autonomie gouvernementale, qui sont appliquées par voie de lois gouvernementales fédérales et provinciales ou territoriales. Ces ententes reconnaissent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et soustraient les Premières Nations en cause à la compétence de la *Loi sur les Indiens*.

Comme l'ont montré maintes études, les Premières Nations ne sont pas des groupes homogènes, et se différencient sous de multiples aspects : taille de la population, histoire, géographie, culture, langue, maturité de la gouvernance, conditions socioéconomiques, droits et circonstances issus de traités, capacité interne, vision et priorités. Les ressources (autonomes ou fédérales) varient parmi les bandes,



qui ont toutes un accès différent aux ressources et à la formation. Certaines bénéficient aujourd'hui d'une économie solide, tandis que d'autres continuent à s'appuyer bien davantage sur les façons de faire traditionnelles; de même, on observe des variations dans les institutions et le personnel de ces bandes, et donc dans leur capacité d'administrer ou de donner des programmes. Enfin, des facteurs comme la taille et la géographie obligent différentes bandes à engager des dépenses différentes pour offrir les mêmes services (p. ex. des déséconomies causées par des prix élevés empêchent d'attirer et de conserver des personnes qualifiées, ou les conditions locales et l'éloignement empêchent d'obtenir les services de tierces parties). En conséquence, les relations de responsabilisation diffèrent d'une Première Nation à une autre.

Il ressort du schéma ci-dessus que le gouvernement d'une Première Nation est une organisation à plusieurs facettes. Un peu à l'image d'une administration municipale, il assure à ses membres une variété de services et programmes, et peut aussi constituer d'autres entités (sociétés, fiducies, autorités fiscales, commissions scolaires, entreprises sans personnalité morale, compagnies constituées en personne morale, sociétés en commandite et coentreprises) en vue d'exercer une fonction ou un rôle particulier au profit de ses membres.

3.1.2 Entités de type spécial

Des conseils tribaux ont été établis dans certaines situations. Un conseil tribal est une entité d'une Première Nation, constituée par plusieurs Premières Nations, qui est ordinairement régie par un conseil ou une commission composée le plus souvent d'un représentant de chaque Première Nation membre. Le but est normalement de mettre en commun les ressources afin que le conseil tribal puisse offrir des services consultatifs et des programmes à ses Premières Nations membres. Un tel conseil pourrait aussi fournir des services à caractère non financier, comme une voix politique dans les négociations sur les questions qui touchent les Premières Nations membres.

Il peut arriver que les Premières Nations membres manquent des ressources financières nécessaires pour assurer des services dans certains domaines. Si toutes mettent en commun leurs ressources, le financement peut être suffisant pour justifier la prestation de tels services. Pour prendre un exemple, une Première Nation membre peut ne pas avoir les fonds voulus pour financer un agent de développement économique, alors que les ressources seront suffisantes, si elles sont mises en commun, pour engager cet agent et assurer des services de soutien administratif, au profit de toutes les Premières Nations membres.

Les conseils tribaux reçoivent souvent, outre les fonds fournis par les Premières Nations membres, un financement direct d'organismes bailleurs de fonds, dont AADNC et d'autres ministères fédéraux.

Les organisations politiques des Premières Nations, semblables aux conseils tribaux, ont été mises sur pied en vue de fournir des services politiques et de défense des intérêts, et des services analogues, au nom des Premières Nations (deux bons exemples : l'Assemblée des Premières Nations et les organisations de négociation des traités en Colombie-Britannique).

3.2 Ententes de financement d'AADNC

Les paiements de transfert ont été la méthode choisie par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) pour transférer plus de 85 p. 100 des programmes pertinents à l'administration des Premières Nations, entraînant un changement correspondant dans la relation financière. AADNC est ainsi allé dans le sens de l'objectif de l'autonomie gouvernementale, pour les Premières Nations qui la recherchent, et de la conception de nouveaux modèles de financement pertinents.

Ces paiements sont effectués au moyen d'ententes de financement (parfois désignées mécanismes ou instruments de financement). Une entente de financement est un document qui énonce les conditions auxquelles des paiements de transfert sont effectués par AADNC en vue de la prestation de programmes et services. Les bénéficiaires sont assujettis à un ensemble précis de règles, les autorisations de financement, qui correspondent aux différentes conditions financières et de responsabilisation imposées par le Conseil du Trésor aux ministères bailleurs de fonds.

Tableau 1 : Éventail des ententes de financement d'AADNC à venir (avant la PPT)	
ENTENTE DE FINANCEMENT	DESCRIPTION
ACCORD DE CONTRIBUTION (AC)	Entente conclue par AADNC avec des bénéficiaires admissibles en vue de programmes ou projets précis qui nécessitent une forte interaction. Le financement se fonde sur le remboursement des dépenses admissibles. Les soldes non dépensés ou les dépenses non admissibles sont des créances exigibles par la Couronne.
ENTENTE GLOBALE DE FINANCEMENT (EGF)	L'EGF est une entente de financement, budgétisée dans le programme, conclue entre AADNC et un bénéficiaire pour une durée d'un an, qui décrit les programmes financés à l'aide : <ul style="list-style-type: none"> •d'une contribution, laquelle vise le remboursement des dépenses réelles seulement; •de paiements de transfert souples, établis selon une formule et permettant au conseil de dépenser à sa discrétion les montants excédentaires autres que les capitaux sur les projets figurant dans le plan d'immobilisations approuvé d'AADNC; et/ou •d'une subvention, qui n'impose pas de conditions.
ENTENTE DE FINANCEMENT CANADA-PREMIÈRES NATIONS (EFCPN)	L'EFCPN est une entente de financement pluriannuelle (typiquement quinquennale) conclue par AADNC et d'autres ministères fédéraux avec les Premières Nations et leurs organisations. Comme les conditions de l'EFCPN sont plus flexibles, les Premières Nations bénéficient d'un plus vaste éventail d'options de prestation de programmes pour répondre aux priorités de leur collectivité. Le financement est transféré en deux volets : de base et ciblé, en fonction des autorisations de financement suivantes : <p>Financement de base :</p> <ul style="list-style-type: none"> •Mode optionnel de financement (MOF) – Transfert qui prévoit que le financement pour l'exercice initial des programmes et services admissibles en vertu de l'autorisation du MOF accordée par le CT se fonde sur les méthodes d'affectation définies dans les autorisations de programme approuvées individuellement. Le financement des exercices suivants repose sur une formule qui tient compte des changements de prix et de volume. Les soldes non dépensés ne sont pas des créances exigibles par la Couronne, à condition que les modalités du programme aient été respectées. <p>Financement ciblé :</p> <ul style="list-style-type: none"> •Contribution – Transfert conditionnel conforme à des conditions précises pour un programme, et fondé sur le remboursement de dépenses admissibles. Les soldes non dépensés ou les dépenses non admissibles sont des créances exigibles par la Couronne. •Paiement de transfert souple (PTS) – Transfert conditionnel, conforme à des conditions précises d'un programme et fondé sur un niveau de dépense établi d'avance. Les soldes non dépensés ne sont pas des créances exigibles par la Couronne, à condition que les modalités du programme aient été respectées.
ACCORD DE TRANSFERT FINANCIER POUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE (ATFAG)	L'ATFAG est une entente de financement pluriannuelle conclue par AADNC et d'autres ministères fédéraux avec des gouvernements de Premières Nations. Ces types d'ententes sont financés par voie de subventions, et offrent aux Premières Nations la flexibilité maximale pour donner les programmes dans leurs collectivités. Une Première Nation n'est admissible qu'à la condition d'avoir conclu au préalable une entente sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada. L'ATFAG est valable pour cinq (5) ans et peut être reconduit.

Ces règles précisent le mode de financement des programmes et services, les responsabilités des gouvernements fédéral et des Premières Nations/organisations, le traitement des excédents et déficits, et les mesures à prendre si les bénéficiaires s'endettent lourdement ou se révèlent incapables de continuer à donner les programmes et services. Le Ministère fait usage de plusieurs ententes de financement pour transférer des fonds, ainsi que pour la reddition de comptes sur la prestation de tels programmes et services, et pour l'emploi judicieux des fonds transférés. Le choix d'une entente de financement est largement guidé par la capacité des bénéficiaires d'administrer les programmes et services, et par la présence ou l'absence d'une entente sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada.

Le tableau 1 ci-dessus décrit les ententes de financement, antérieures à la politique sur les paiements de transfert (PPT), dont beaucoup sont encore utilisées. La colonne 1 illustre ces ententes avec AADNC en ordre décroissant de contrôle ministériel, et croissant de flexibilité du bénéficiaire. Le choix de l'entente dépend de la capacité du bénéficiaire d'administrer les programmes et services, et les fonds reçus, et de rendre compte de l'utilisation de ces fonds.

Le Ministère étudie actuellement une nouvelle architecture pour la mise en place de ces ententes de financement (illustrée dans le tableau 2 ci-dessous).

Le régime de financement est donc complexe, outre que les obligations des programmes et les rapports exigés sont d'autant plus lourds et embrouillés que des ministères autres que AADNC sont visés. Des observateurs au sein d'AADNC et de l'extérieur – notamment la Commission royale sur les peuples autochtones, le vérificateur général du Canada, le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions aussi bien que les Premières Nations elles-mêmes – préconisent un changement fondamental dans la façon dont les ministères comprennent leur financement des Premières Nations, le structurent, le gèrent et en rendent compte.

Tableau 2 : Éventail des ententes de financement d'AADNC à venir (après la mise en œuvre de la PPT)

ENTENTE DE FINANCEMENT	DESCRIPTION
Nouveau modèle d'entente de financement fondé en grande partie sur l'ENTENTE DE FINANCEMENT CANADA-PREMIÈRES NATIONS (EFCPN)	AADNC dispose d'un nouveau modèle d'entente de financement, qui s'appuie sur les principes et les éléments de l'approche de l'entente de financement Canada-Premières Nations (EFCPN) créée en collaboration par AADNC et Santé Canada. Ce nouveau modèle autorise : <ul style="list-style-type: none"> •L'utilisation d'autorisations de programme multiples et, lorsqu'il y a lieu : •Des ententes d'un an ou des ententes pluriannuelles; •Les approches de financement suivantes doivent être utilisées : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Contribution préétablie; ✓ Contribution fixe; ✓ Contribution souple; ✓ Contribution globale; ✓ Subvention. Le nouveau modèle est structuré de manière qu'il puisse être une entente annuelle aussi bien que pluriannuelle.
ACCORD DE TRANSFERT FINANCIER POUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE (ATFAG)	L'ATFAG est une entente de financement pluriannuelle conclue par AADNC et d'autres ministères fédéraux avec des gouvernements de Premières Nations. Ces types d'ententes sont financés par voie de subventions, et offrent aux Premières Nations la flexibilité maximale pour donner les programmes dans leurs collectivités. Une Première Nation n'est admissible qu'à la condition d'avoir conclu au préalable une entente sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada. L'ATFAG est valable pour cinq (5) ans et peut être reconduit.

3.3 Principaux points de préoccupation et possibilités d'amélioration

Plusieurs rapports provenant de sources diverses signalent certaines préoccupations et cernent des possibilités d'amélioration de la sélection, de l'architecture, de la gestion et du rendement de comptes relatifs aux ententes de financement en usage au Ministère. Les paragraphes qui suivent résument en quelques mots les points essentiels, avec leurs conclusions.

3.3.1 La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA)

La Commission en rubrique a été nommée en 1991 pour « ...aider à rétablir une relation fondée sur la justice entre autochtones et non-autochtones au Canada, et pour proposer des solutions concrètes à des problèmes difficiles à résoudre », comme l'exprime la Commission, dont le rapport final a été rendu public en novembre 1996.

La Commission a proposé les cinq objectifs qui suivent en vue d'ententes financières qui appuieront une autonomie gouvernementale véritable et efficace :

1. Autonomie - Les gouvernements autochtones auront besoin d'une assise territoriale adéquate, de ressources suffisantes et du pouvoir – comme le pouvoir fiscal – d'accéder à des sources de revenus indépendantes.
2. Équité – Les nouvelles ententes de financement doivent mener à l'équité : 1) parmi les gouvernements autochtones; 2) entre Autochtones et non-Autochtones; 3) entre individus.
3. Efficacité – Les ententes financières, et les processus employés pour les conclure, doivent être conçus sous l'angle de l'efficacité.
4. Reddition de comptes – Les gouvernements doivent être tenus responsables de leurs dépenses, essentiellement par leurs citoyens, mais aussi par les autres gouvernements dont ils reçoivent des transferts financiers.
5. Harmonisation – Les ententes doivent comporter des mécanismes qui assurent l'harmonisation avec les organes directeurs adjacents fédéraux, provinciaux et municipaux.

La Commission s'est fondée sur ces objectifs pour préconiser des ententes financières fondamentalement nouvelles, et non des adaptations ou des modifications des ententes financières actuelles aux fins des gouvernements des bandes relevant de la *Loi sur les Indiens*. La CRPA recommande aux parties aux négociations, quand elles élaborent ces nouvelles ententes, de tenir compte des différences observées entre gouvernements autochtones et non autochtones, comme le coût élevé des services dans les régions éloignées, le fait que de nombreuses Premières Nations n'ont pas d'assise territoriale contiguë et la probabilité que bon nombre des gouvernements autochtones n'exerceront pas sur le champ toutes les compétences qui leur sont offertes.

3.3.2 Différents rapports du vérificateur général

Le vérificateur général du Canada a déterminé qu'il importe que les vérifications du rendement se concentrent sur les questions autochtones. Dans ses rapports au Parlement entre 2001 et le printemps 2010, le Bureau du vérificateur général a publié 16 chapitres qui traitent directement des questions liées aux Premières Nations et aux Inuits. Quinze autres chapitres traitent de questions auxquelles les Autochtones attachent de l'importance. Le Bureau a formulé de nombreuses recommandations invitant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et d'autres ministères fédéraux à traiter d'un vaste éventail de questions importantes aux yeux des Premières Nations et des Inuits.

Récemment encore, dans le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada (juin 2011)*, l'ancienne vérificatrice générale a déclaré que « bon nombre des problèmes auxquels les Premières nations se heurtent ont des causes plus profondes que l'inefficience et l'inefficacité des programmes en

vigueur. Selon nous, des obstacles structurels nuisent gravement à la mise en œuvre des services publics destinés aux Premières nations et à l'amélioration de la qualité de vie dans les réserves. Nous avons recensé quatre obstacles structurels de ce genre :

1. le niveau des services à assurer est mal défini,
2. il n'y a pas de fondement législatif,
3. les mécanismes de financement ne sont pas appropriés,
4. il manque d'organisations capables de veiller à la prestation des services à l'échelle locale. »

3.3.3 Rapport du Groupe d'experts indépendant

En juin 2006, le Président du Conseil du Trésor a confié à un groupe d'experts indépendant le mandat d'examiner l'administration des subventions et contributions, puis de recommander des façons de la simplifier. En février 2007, le *Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et contributions* a publié son rapport final très attendu, *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, dont les conclusions portent sur un éventail étendu de sujets liés à l'administration des subventions et contributions.

Le groupe d'experts a conclu à la nécessité pour le gouvernement fédéral de simplifier considérablement son régime de rapports et de reddition de comptes pour les subventions et accords de contribution. Il a recommandé au Conseil du Trésor et aux ministères de modifier leurs exigences en matière de rapports afin de réduire le double emploi et la redondance, et de veiller à ce que les exigences soient clairement rattachées à un besoin démontrable.

À la suite d'une consultation avec le gouvernement, le secteur bénévole, le monde des affaires et d'autres, le groupe d'experts a présenté les trois conclusions qui suivent :

1. Il faut transformer radicalement la façon dont le gouvernement fédéral comprend, conçoit et gère ses programmes de subventions et de contributions, et en rend compte.
2. Non seulement il est possible de simplifier l'administration tout en renforçant la reddition de comptes, mais la simplification est en fait essentielle au renforcement.
3. Des changements dans un secteur du gouvernement aussi vaste et polyvalent que le secteur des subventions et des contributions exigera l'exercice d'un leadership soutenu de la part des politiciens et des fonctionnaires.

Dans son rapport, le groupe d'experts adresse au gouvernement 32 recommandations à court et à long terme visant à changer la pratique administrative. Ces recommandations s'inscrivent dans quatre catégories :

1. Respecter les bénéficiaires – ils sont des partenaires dans l'atteinte d'un but commun d'intérêt public. Les programmes de subventions et de contributions doivent être axés sur les citoyens, et ils doivent être accessibles, compréhensibles et utilisables.

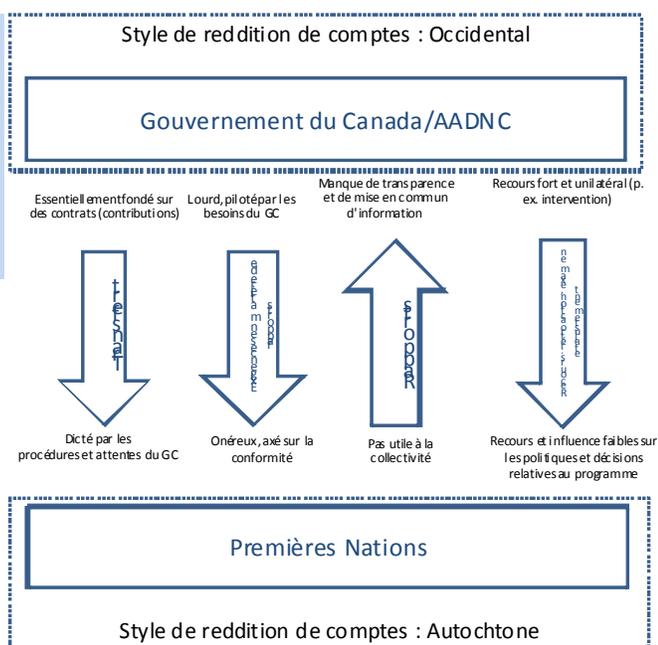
2. Simplifier considérablement le régime de rapports et de reddition de comptes – il doit tenir compte des circonstances et des capacités des bénéficiaires, ainsi que des besoins réels du gouvernement et du Parlement.
3. Favoriser l'innovation – les programmes de subventions et de contributions n'ont pas pour but d'éliminer les erreurs mais bien d'obtenir des résultats, d'où la nécessité d'un système bien conçu de gestion des risques et de rapports sur le rendement.
4. Organiser l'information de sorte qu'elle soit utile tant aux bénéficiaires qu'aux gestionnaires de programme.

3.3.4 Un modèle descriptif du gouvernement du Canada – Reddition de comptes par les Premières Nations

Baker (2010) a construit un modèle descriptif (illustré dans le schéma) de la relation de responsabilisation actuelle entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations, et des principales difficultés dans cette relation.

Problématique de la relation de responsabilisation dans la relation financière actuelle entre les PN et le gouvernement du Canada

Adapté de Ron Baker, *Descriptive Model of Government of Canada – First Nations' Accountability.*



Il se sert de ce modèle pour examiner chaque élément de la relation de responsabilisation entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations, en vue :

- d'évaluer la mesure dans laquelle c'est un partenariat (c. à-d. de gouvernement à gouvernement) [ce n'est pas le cas];
- de détecter toute contradiction, parmi les éléments de la reddition de comptes, susceptible d'engendrer des tensions [elles sont nombreuses, les différents styles de reddition de comptes n'étant pas les moindres];

- de porter l'attention de ceux engagés dans la reconstruction ou reconstitution de la relation de responsabilisation sur les répercussions de chaque élément.

Le modèle commence par l'élément de transfert, décrit comme une flèche unidirectionnelle depuis le gouvernement du Canada (par l'intermédiaire d'un ministère) jusqu'à une Première Nation. Les transferts sont pour la plupart fondés sur une contribution et pilotés par la conditionnalité, les procédures et les attentes du gouvernement fédéral; cette image est accompagnée par la demande d'information, ou « exigences en matière de rapports », qui est de même illustrée par une flèche unidirectionnelle qui témoigne du fait que ces exigences sont dictées aux bandes. Le stock d'information (« rapports ») est unidirectionnel, depuis la bande jusqu'au gouvernement du Canada, dénotant la nature unilatérale de la relation de responsabilisation. Comme l'exprime Baker, [*Traduction*] « Plus précisément, elle représente la relation de responsabilisation depuis la bande jusqu'au gouvernement canadien, et montre ce faisant que le gouvernement du Canada n'a jamais rendu de comptes aux Premières Nations, facteur historique d'importance ». Enfin, le modèle illustre l'élément de recours (rétroaction, examen et ajustement) sous forme d'échange – ici encore un échange unidirectionnel, illustrant les forts recours dont le gouvernement fédéral peut se prévaloir (p. ex. par une politique d'intervention, la cessation du financement, etc.) et les faibles recours qui s'offrent aux Premières Nations.

3.3.5 Étude spéciale des ententes de financement du Ministère (2009)

L'objectif de cette étude était double :

1. 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 vis-à-vis de l'usage auquel elles sont destinées, efficaces en vue d'atteindre les résultats stratégiques visés et efficaces tant du point de vue administratif (verticalement) qu'à titre d'instruments de politique (horizontalement) du gouvernement (et non pas uniquement d'AADNC);
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.

L'étude spéciale a conclu entre autres que :

1. En raison du transfert de la prestation des programmes et services aux Premières Nations et aux conseils tribaux par AADNC, de nouvelles ententes et autorisations de financement ont été mises en place pour permettre aux Premières Nations de répondre à leurs besoins avec plus de souplesse. Toutefois, peu de progrès ont été observés 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. On note une réticence à se tourner vers des ententes pluriannuelles plus

souples par crainte des rajustements annuels, surtout à l'égard de l'aide au revenu et de l'éducation primaire et secondaire.

2. L'impression est que les ententes de financement sont axées sur les politiques et les programmes d'AADNC, et non du bénéficiaire. La souplesse est limitée par le montant du financement.
3. En dépit du caractère crucial des ententes de financement pour le Ministère et de leur importance sur le plan de la relation d'AADNC 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'AADNC 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.
4. En ce qui concerne l'efficacité des ententes de financement pour la réalisation des objectifs d'AADNC 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.
5. Le nombre de rapports à établir n'a pas de rapport avec le montant du financement, et il existe certains recoupements entre les rapports. Les bénéficiaires des Premières Nations et des conseils tribaux s'inquiètent davantage de la valeur que représentent les rapports pour AADNC, puisqu'ils n'ont reçu aucune rétroaction à cet égard.
6. Il y a peu de coordination des ententes de financement au sein du gouvernement fédéral, et les conditions diffèrent grandement entre les ministères.

3.4 Action ministérielle

Dans ce contexte, le Ministère est déterminé à corriger les principales lacunes observées et à tirer parti des possibilités qui s'offrent, dont certaines étaient déjà notées dans des études et rapports antérieurs, tandis que d'autres deviendraient apparentes à l'issue d'un examen, d'une analyse et d'une consultation plus poussés. La présente étude spéciale est une seule parmi plusieurs initiatives concertées en cours et planifiées.

3.5 Résumé

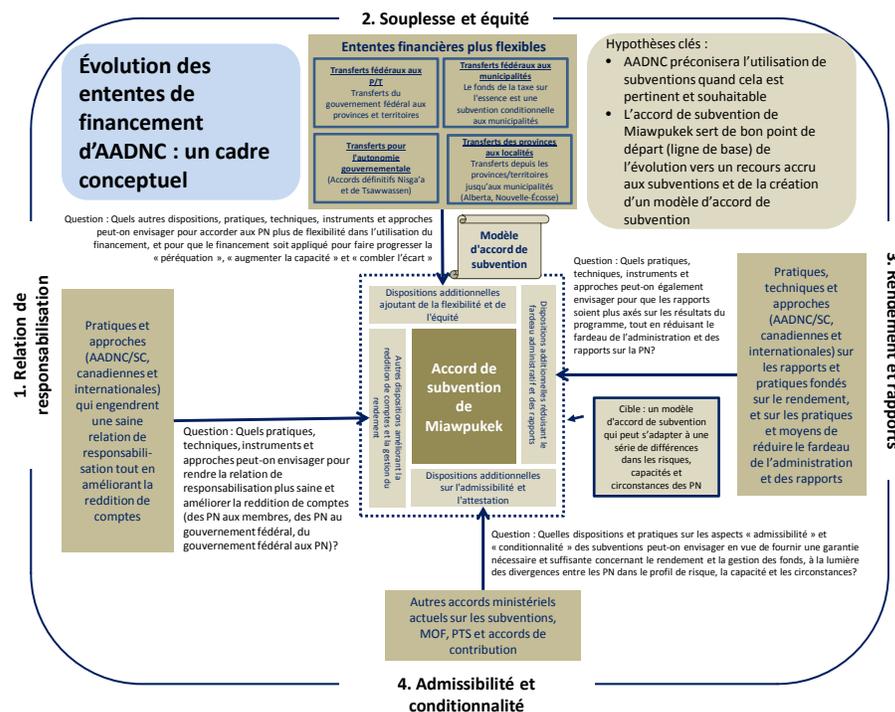
La grande variété des études et rapports antérieurs fournit une riche toile, tissée de faits et d'exposés qui sous-tendent la relation financière et la relation de responsabilisation entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations. L'étude spéciale de 2009 (Institut sur la gouvernance, 2009) présente un excellent résumé des « faux plis » importants dans cette toile :

1. Une réticence généralisée, surtout parmi les gestionnaires de programme d'AADNC, de passer à des ententes plus flexibles ou pluriannuelles par crainte de perte de contrôle, d'une réduction dans la reddition de comptes et d'une réduction de l'information disponible pour appuyer la reddition de comptes par le Ministère, et par crainte aussi des rajustements annuels, surtout à l'égard de l'aide au revenu et de l'éducation primaire et secondaire.
2. Importance excessive attachée aux politiques et programmes d'AADNC, et non à ceux du bénéficiaire.
3. 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.
4. Il y a très peu d'information sur les résultats atteints au sein des collectivités, étant donné que la plupart des rapports font état de la conformité, des intrants, des activités ou des extrants, et que peu d'entre eux traitent des résultats.
5. Les rapports constituent un fardeau, outre qu'on n'est pas sûr de l'utilité de l'information recueillie et de son utilisation, et qu'elle n'est pas en proportion évidente avec le degré de risque ou la quantité du financement en cause.
6. Coordination insuffisante des ententes de financement au sein du gouvernement fédéral et conditions très variables d'un ministère à l'autre, ce qui complique l'atteinte du regroupement recherché.

4. Cadre conceptuel de cette étude

4.1 Cadre de l'étude

Le schéma ci-dessus expose les éléments essentiels qui forment le cœur et l'objet de cette étude.



Les paragraphes qui suivent fournissent un aperçu des hypothèses fondamentales qui sous-tendent ce cadre, de ses éléments constitutifs et des questions essentielles autour desquelles sont structurées la collecte d'information, son analyse et la présentation des constatations.

4.2 Hypothèses globales et principes essentiels qui sous-tendent le cadre

Voici les hypothèses « globales » et les principes essentiels qui sous-tendent le cadre de l'étude conceptuelle décrit dans le schéma ci-dessus :

1. Le Ministère souhaite examiner le recours accru aux subventions pour financer les services des programmes offerts par les Premières Nations (PN) à leurs membres, parce qu'il croit que le Ministère et les PN bénéficiaires pourraient tous deux en tirer profit, et que cela pourrait marquer une étape vers des réponses utiles aux recommandations de longue date du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) et dans les différents rapports du vérificateur général sur le versement de fonds aux PN; cela répondrait aussi aux changements profonds, préconisés par l'Assemblée des Premières Nations (APN) et par d'autres organisations autochtones, dans la relation financière entre le gouvernement fédéral et les PN.

2. AADNC préconisera l'utilisation de subventions quand cela est pertinent et souhaitable, en tenant compte des différences observées dans les profils de risque, les capacités et les autres circonstances des PN. Les termes « pertinent » et « souhaitable » qualifient les PN dont les profils de risque, les capacités et les autres circonstances – déterminés au moyen d'instruments comme l'évaluation générale ou la certification par des tierces parties convenues de part et d'autre – recommandent et justifient le recours aux subventions. Il est peut-être réaliste de s'attendre à ce que 10 à 15 p. 100 seulement des plus de 600 PN financées à l'heure actuelle par voie de contributions puissent se qualifier, à tout le moins dans la première « tranche ». Ce changement de cap devra s'accompagner d'une stratégie ministérielle de présentation de nouvelles PN en vue des tranches subséquentes (p. ex. au moyen d'un perfectionnement des capacités et d'un financement qui « comble l'écart »).
3. Les subventions ne remplaceront pas, mais continueront à compléter, les autres types d'ententes de financement (p. ex. les contributions pour le financement fondé sur des projets), qu'on continuera à utiliser si les circonstances le justifient.
4. L'accord de subvention de Miawpukek sert de point de départ (ligne de base) de l'évolution vers un recours accru aux subventions, c'est-à-dire d'une avance vers un nouveau modèle d'accord de subvention (MAS) qui peut être adapté aux différences dans les profils de risque, les capacités et les autres circonstances propres aux Premières Nations. On trouvera à l'annexe B une description de l'accord de subvention de Miawpukek, avec une justification de son utilisation à titre de ligne de base/point de départ.
5. Le nouveau modèle d'accord de subvention devrait servir d'instrument de transfert financier pour un seul ministère aussi bien que pour plusieurs, en qualité de bailleurs de fonds. On obéira ici au principe « une collectivité, une entente » dans la mesure du possible (et du souhaitable), du point de vue du bailleur de fonds aussi bien que des Premières Nations.
6. En cas de bailleurs de fonds multiples, le MAS devrait être géré selon une méthode de « guichet unique » afin d'en simplifier l'administration, AADNC faisant fonction de ministère directeur et de coordonnateur.
7. Enfin, le MAS devrait créer entre bailleurs de fonds et PN une relation de responsabilisation qui assurerait davantage d'équilibre et de symétrie, grâce à une communication bidirectionnelle accrue entre ces deux entités. Le but recherché serait donc d'instaurer une relation de responsabilisation « réciproque » ou « mutuelle », et bidirectionnelle.

4.3 Les quatre quadrants thématiques du cadre

Comme indiqué dans les hypothèses et les principes présentés ci-dessus, l'accord de subvention de Miawpukek (MAS) constitue un point de départ. Comme on ne peut s'attendre à ce que l'accord puisse accommoder sous sa forme originale l'éventail complet de profils de risque, de capacités et de circonstances observés au sein des Premières Nations financées par le gouvernement fédéral, il faudra ajouter des dispositions, approches et pratiques afin de doter le MAS de la portée et de la variété

nécessaires pour qu'il soit pertinent et utilisable pour l'ensemble des profils de risque, capacités et circonstances « ayant la qualité subvention » des Premières Nations.

La recherche, l'analyse et la présentation de ces dispositions supplémentaires sont organisées en quatre catégories, lesquelles sont en fait les quatre quadrants thématiques du schéma du cadre de l'étude conceptuelle :

1. Relation de responsabilisation (refondre la relation de responsabilisation avec les PN);
2. Souplesse et équité (fournir davantage de souplesse au bénéficiaire quand il y a lieu, tout en veillant à diriger suffisamment de fonds vers les secteurs qui en ont le plus besoin, au moyen par exemple de la « péréquation », du renforcement des capacités, de « combler les écarts » et d'autres approches ciblées);
3. Rendement et rapports (s'acheminer vers les rapports fondés sur le rendement et renforcer cette tendance, tout en réduisant le fardeau administratif et le fardeau des rapports, en fonction de la capacité des bénéficiaires et du risque noté);
4. Admissibilité et conditionnalité (réaliser des évaluations initiales rigoureuses pour veiller à ce qu'on ait mis en place des dispositions, attestations et contrôles suffisants, concernant l'admissibilité, qui correspondent aux aptitudes et capacités du bénéficiaire, et au risque, de manière à gérer l'entente de financement avec toute la probité, l'ouverture et la transparence voulues).

Les paragraphes ci-dessous contiennent une courte discussion de ces quadrants. On se sert ensuite des mêmes en-têtes pour présenter les constatations et conclusions du rapport, qui sont abordées dans les parties qui suivent.

4.3.1 Relation de responsabilisation

Ce quadrant a pour objet de décrire les modèles de relation de responsabilisation qui devraient sous-tendre les dispositions et pratiques susceptibles d'être incluses dans le nouveau MAS, en plus de celles déjà disponibles dans l'accord de subvention de Miawpukek.

La question essentielle est donc la suivante : quels instruments, pratiques, techniques et approches peut-on envisager pour aider à créer une saine relation de responsabilisation et améliorer la reddition de comptes (des PN aux membres, des PN au gouvernement fédéral, du gouvernement fédéral aux PN)? Une analyse des pratiques et approches pertinentes canadiennes, internationales et en usage à AADNC/SC permettra de dégager des éléments de réponse.

4.3.2 Souplesse et équité

Ce quadrant est la place où l'on détermine les instruments, pratiques, techniques et approches qui sont également susceptibles d'offrir aux PN plus de souplesse dans l'utilisation du financement et d'appliquer ce financement de manière à faire progresser certains résultats – « péréquation », « capacité accrue », « combler les écarts ». Voici les sources d'information principales pour ce quadrant :

1. Transferts du gouvernement fédéral aux provinces et territoires, et des provinces aux municipalités;
2. Transferts provinciaux-locaux, l'accent étant porté sur les transferts des provinces aux municipalités;
3. Transferts aux PN autonomes avec lesquelles le Canada a conclu une entente sur le financement de l'autonomie gouvernementale (EFAG).

4.3.3 Rendement et rapports

Ce quadrant cherche à déterminer les instruments, pratiques, techniques et approches qui sont également susceptibles d'aider à se concentrer davantage sur les résultats des programmes dans les rapports, tout en réduisant le fardeau administratif et le fardeau des rapports aussi bien pour les PN que pour le Ministère.

Voici les sources d'information pour ce processus :

1. Entrevues;
2. Examen du Programme de transferts financiers pluriannuels aux collectivités d'AADNC;
3. Examen des différentes initiatives sur les rapports « intelligents »;
4. Examen des façons dont les petits ministères et organismes fédéraux ont entrepris d'alléger le fardeau des rapports que leur imposent les organismes centraux;
5. Examen du processus de rapports du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) pour les petits ministères et organismes;
6. Travail sur le Cadre de présentation de rapports sur la santé des Autochtones;
7. Examen des pratiques internationales visant à réduire le fardeau administratif et le fardeau des rapports.

4.3.4 Admissibilité et conditionnalité

Ce quadrant vise à déterminer les dispositions sur l'admissibilité et la conditionnalité que le MAS pourrait contenir en vue de fournir de prime abord une garantie nécessaire et suffisante concernant les qualifications, le rendement et la gestion des fonds, à la lumière des divergences entre les PN dans le profil de risque, la capacité et les circonstances. Les dispositions pertinentes des ententes actuelles sur les subventions, les modes optionnels de financement (MOF), les paiements de transfert souples et les accords de contribution constitueront une source primordiale.

À noter que cette étude ne réalise qu'un examen indirect (ou tangentiel) de ce quadrant, puisque ce dernier fait l'objet d'une autre étude (Orbis) présentée séparément.

4.4 Résumé

On trouvera dans cette partie une proposition de cadre conceptuel de l'étude qui aide à cerner les compléments pertinents et adéquats de l'accord de subvention de Miawpukek. Ces compléments (sous forme de dispositions, approches et pratiques) veilleraient à ce que le MAS possède la portée et la variété nécessaires pour qu'il soit pertinent et utilisable pour l'ensemble des profils de risque, capacités et circonstances des Premières Nations. Voici les quatre quadrants thématiques de ce cadre :

1. Relation de responsabilisation;
2. Souplesse et équité;
3. Rendement et rapports;
4. Admissibilité et conditionnalité.

5. Relation de responsabilisation

5.1 Définitions

Dans la définition de la reddition de comptes présentée par le Bureau du vérificateur général (rapport du BVG de décembre 2002, chapitre 9), « la reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés ». Cette définition du vérificateur général est rattachée à un cadre de reddition de comptes composé de cinq éléments :

1. Des rôles et des responsabilités clairs. Les rôles et les responsabilités des parties doivent être bien compris et convenus.
2. Des attentes claires en matière de rendement. Les objectifs, les réalisations attendues et les contraintes, telles que les ressources disponibles, doivent être explicites, compris et convenus.
3. Un équilibre entre les attentes et les capacités. Les attentes en matière de rendement doivent être clairement liées à la capacité de chaque partie de les réaliser, et y correspondre.
4. La crédibilité de l'information communiquée. Une information crédible doit être présentée, en temps opportun, sur les résultats obtenus, l'adéquation des moyens utilisés et les leçons qui ont été tirées.
5. Un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements. Les parties doivent examiner et commenter de façon éclairée et équitable le rendement obtenu, constater les réalisations et les difficultés, adopter les mesures correctives qui s'imposent et prévoir des conséquences appropriées.

Relativement au premier élément, dans son rapport intitulé *L'information financière des Premières nations* (ICCA, 2008), le Groupe d'étude sur l'information financière des Premières nations signale qu'il « convient que les tâches, les obligations et les pouvoirs de chacune des parties soient clairement définis. Toutes les parties astreintes à une telle obligation ont des rôles et des responsabilités. Comme les relations redditionnelles sont évolutives, les rôles et les responsabilités s'adaptent à l'évolution de la situation sociale, économique et politique. »

5.2 Faits saillants

Comme le fait observer le Groupe d'étude de l'ICCA (2008), « les Premières nations retrouvent des pouvoirs de gouvernance et les étendent. Avec le transfert de la gestion des programmes aux gouvernements des Premières nations, le contrôle accru du financement gouvernemental par les bandes et l'augmentation du nombre de peuples des Premières nations négociant des ententes d'autonomie gouvernementale, les relations redditionnelles des Premières nations ont changé, et plus important encore, la relation entre les chefs des Premières nations et les membres de ces Premières nations. Pour s'assurer d'une gouvernance solide, les chefs d'une Première nation ont l'obligation de rendre compte à leurs membres, mais ceux-ci ont aussi des responsabilités : ils doivent se tenir informés et veiller à ce

que leurs chefs s’acquittent de cette obligation. De fait, un gouvernement autonome a avant tout obligation de rendre compte à ses membres. »

Le rapport de l’ICCA fait aussi observer que la relation entre les Premières Nations et le reste du Canada est de même en pleine évolution : « Dans la plupart des cas, les Premières nations, qu’elles soient autonomes ou assujetties à la *Loi sur les Indiens*, continueront de dépendre des paiements de transfert du gouvernement fédéral pour le financement des programmes et des services destinés aux membres habitant dans les réserves (soins de santé et éducation). Comme il s’agit de programmes et de services similaires à ceux qui sont fournis par les provinces et les territoires à d’autres habitants du Canada, la dépendance des Premières nations à l’égard des paiements de transfert du fédéral est semblable à celle des provinces et des territoires. »

S’exprimant sur la relation entre les Premières Nations et le reste du Canada, la vérificatrice générale écrit aussi, dans sa mise à jour de 2006 (BVG, 2006), que « [l]a relation n’a pas fini d’évoluer, l’accent étant maintenu sur le transfert de l’administration des programmes aux Premières nations et les initiatives en faveur de l’autonomie gouvernementale. »

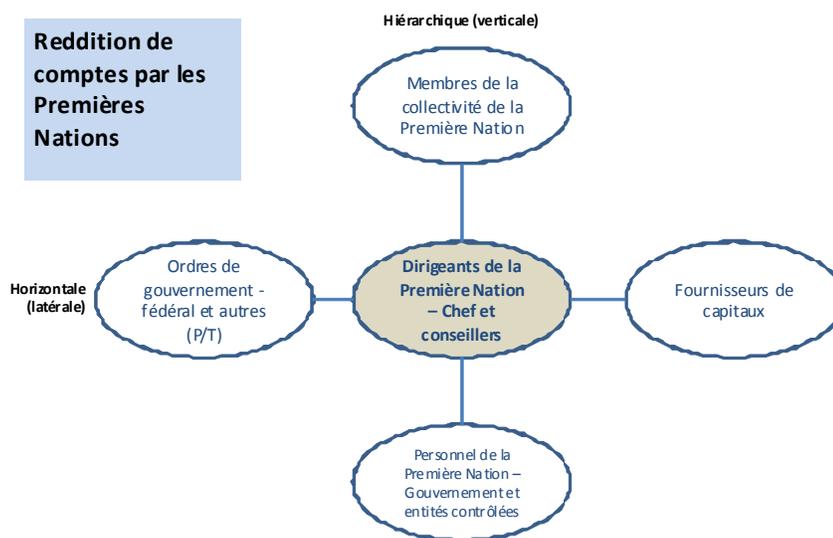
5.3 Relations de responsabilisation des PN

Nous joignons un schéma illustrant les principales relations de responsabilisation de la Première Nation typique.

Comme on peut le voir, les Premières Nations ont trois relations de responsabilisation essentielles principales :

1. Envers les membres des Premières Nations

vivants dans les réserves et à l’extérieur de celle-ci, qui ont le droit de choisir les dirigeants de leur gouvernement de la PN. La relation de responsabilisation primordiale est donc entre le gouvernement d’une Première Nation et ses membres. Il existe en outre des lignes de reddition de comptes au sein des gouvernements des Premières Nations : 1) représentants et agents élus et nommés; 2) direction opérationnelle et administrative; 3) employés.



Adapté de Ron Baker, *A Descriptive Model of Government of Canada – First Nations’ Accountability*, lui-même adapté de John Graham, Précis de politique n° 4 – *Building Trust: Capturing the Promise of Accountability in an Aboriginal context*. Institut sur la gouvernance, 1999.

Le gouvernement des PN et ses membres sont tous appelés à occuper un rôle important dans la relation de responsabilisation. Les membres – qui choisissent leur gouvernement et sont également responsables de tout changement dans ce gouvernement – ont l’obligation de s’engager, et donc de tenir leur gouvernement responsable par l’examen à la fois de sa performance et des rajustements nécessaires qu’il apporte pour améliorer cette performance : à défaut, il n’y a aucune reddition de comptes et le gouvernement perd toute légitimité. Il incombe au gouvernement d’une Première Nation d’assurer des services et de veiller au bien-être de ses membres. Le gouvernement élu doit faire en sorte que les membres de la Première Nation comprennent les activités lancées par leur gouvernement et aient la possibilité d’offrir un apport véritable.

2. Envers les autres gouvernements qui versent des fonds aux Premières Nations; cela comprend le gouvernement fédéral, provincial ou territorial qui a noué des relations juridiques ou économiques avec les Premières Nations. De même, les parties à la relation entre le gouvernement fédéral et la Première Nation doivent comprendre leurs rôles et responsabilités. L’accent est porté ici sur les fonds fédéraux, et sur l’utilisation de ces fonds par la Première Nation aux fins prévues.
3. Envers les fournisseurs de capitaux, soit les investisseurs, prêteurs et créanciers qui font usage de l’information à des fins de prise de décisions. Les rôles et responsabilités sont définis plus étroitement dans la relation entre une Première Nation et les fournisseurs de capitaux; ces derniers évaluent la viabilité financière de la Première Nation et consentent des capitaux en conséquence. La Première Nation est tenue de rembourser le principal aussi bien que les intérêts sur ce principal.

À noter que, dans le schéma de reddition de comptes ci-dessus, les relations de responsabilisation des PN peuvent être orientées dans deux sens : hiérarchique (vertical) et latéral (horizontal). L’orientation désigne ordinairement la nature du pouvoir qui préside à cette relation. Comme le suggère Baker (2010), [Traduction] « l’orientation de la relation sera définie par l’équilibre du pouvoir. Une relation de pouvoir asymétrique entre les deux parties signifie que l’orientation est hiérarchique et prend la forme d’une *entente débiteur-agent*. Si le pouvoir est partagé, on parle d’une relation à orientation latérale, ou d’une entreprise conjointe entre partenaires égaux ».

Baker fait ensuite observer que [Traduction] « le pouvoir émane de la propriété des ressources ou responsabilités, ou des deux. Dans l’entente débiteur-agent, le propriétaire des ressources, ou celui des responsabilités (c’est-à-dire le responsable final de l’exécution de ces responsabilités), transfère les ressources à l’agent ou lui délègue des responsabilités. On peut voir la relation comme un contrat dans lequel une partie transfère des ressources et/ou des responsabilités à une autre, et s’attend en retour à recevoir des comptes sur le mode d’utilisation de ces ressources ou d’exécution de ces responsabilités. »

Les paragraphes restants de la discussion sur la reddition de comptes se concentrent sur le premier élément, la nature de la relation, vu à travers les rôles et responsabilités dans la relation de responsabilisation. Les trois éléments restants de la relation de responsabilisation – rendement attendu,

exigences en matière de rapports et mécanismes d'examen et d'ajustement – sont abordés en aval, dans la partie consacrée au troisième quadrant (Rendement et rapports).

5.4 Relation de responsabilisation actuelle des PN au gouvernement fédéral : essentiellement une relation de débiteur-agent

En 1996, le Bureau du vérificateur général (BVG) a mené une étude et publié un rapport intitulé « Étude sur les pratiques de reddition des comptes — Point de vue des Premières nations » (BVG, 2006), dont le but était d'étudier la relation de responsabilisation avec le gouvernement à partir des opinions véritables de Premières Nations choisies, recueillies à l'occasion de séances de discussion et d'entrevues. Selon ce rapport, le gouvernement et les Premières Nations avaient cessé généralement de comprendre leurs besoins réciproques, ce qui rendait la notion de reddition de comptes irréalisable, parce qu'on lui accordait peu de légitimité.

L'une des conclusions essentielles était que la plupart des participants membres d'une Première Nation en position de leadership, ou dans les bureaux des conseils de bande, estimaient devoir rendre compte « à leurs membres des résultats obtenus et au gouvernement des processus suivis pour les obtenir ». Si les participants étaient conscients de la nécessité pour le gouvernement d'appliquer quelques systèmes et procédures pour faciliter la prestation des programmes, on mettait l'accent sur un processus moins onéreux, et surtout sur les résultats. Selon une étude de la reddition de comptes dans le contexte autochtone, [Traduction] « depuis le milieu des années 1980, le gouvernement fédéral, et en particulier le vérificateur général, a pris une conscience aiguë de l'écart entre ce qui pourrait constituer un processus de reddition de comptes véritable pour les Premières Nations et ce que le gouvernement attend à l'heure actuelle » (Cosco, 2005, p. 153).

Une autre étude (Baker, 2010) observe que l'Assemblée des Premières Nations (APN) a créé un programme de reddition de comptes par les Premières Nations, faisant valoir qu'un pas important vers la reconnaissance du droit inhérent et des droits issus de traités des Autochtones, et la mise sur pied des gouvernements des Premières Nations, consiste à changer la relation de responsabilisation entre le gouvernement du Canada, les gouvernements et organisations des Premières Nations, et les citoyens que toutes ces entités représentent (Assemblée des Premières Nations, 2006).

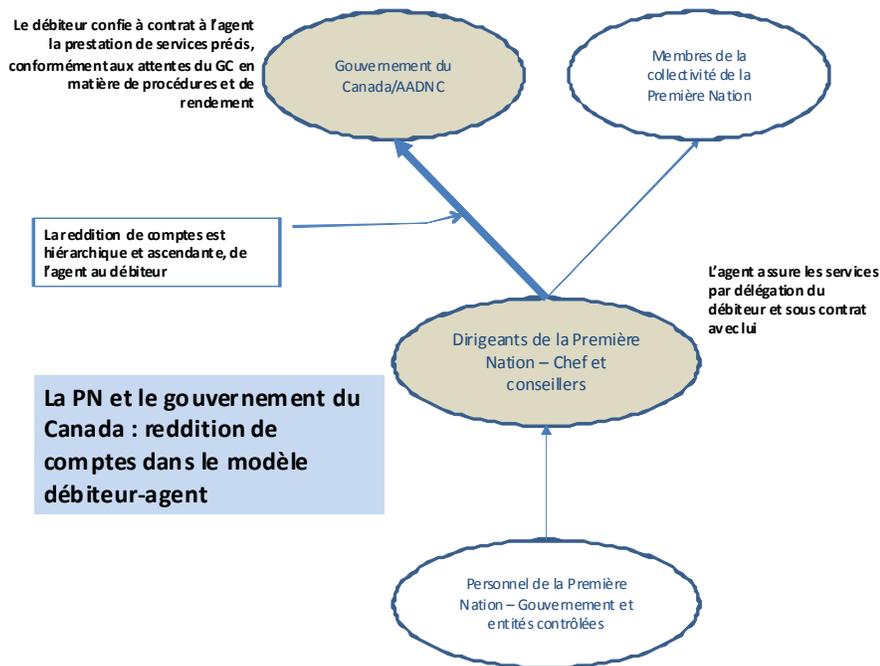
Pour rechercher ce résultat, l'APN a entrepris une responsabilisation à l'égard des résultats (APN, 2006-1) afin d'améliorer le processus de reddition de comptes pour les organisations des Premières Nations. Cette initiative avait permis à l'APN de conclure avec le gouvernement du Canada une entente de principe sur l'amélioration de la reddition de comptes par tous les gouvernements, grâce à l'établissement de principes communs relatifs à la fois aux relations de responsabilisation et à son mode d'application (voir *Federal Background Paper: Accountability for Results Roundtable Follow-up Session*, 2006). Concernant la relation de responsabilisation, les PN et le gouvernement fédéral reconnaissent tous ce qui suit :

1. Tout gouvernement doit rendre des comptes avant tout à ses citoyens.

2. L'objectif principal des politiques, programmes et services aux Premières Nations est d'offrir de meilleurs résultats aux citoyens de ses dernières.
3. La reddition de comptes est commune entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des PN.
4. La reddition de comptes est mutuelle entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des PN.
5. L'APN aussi

bien que le gouvernement du Canada estime qu'il existe une vision commune de l'adoption et de l'adaptation des principes de reddition de comptes du vérificateur général du Canada, dans

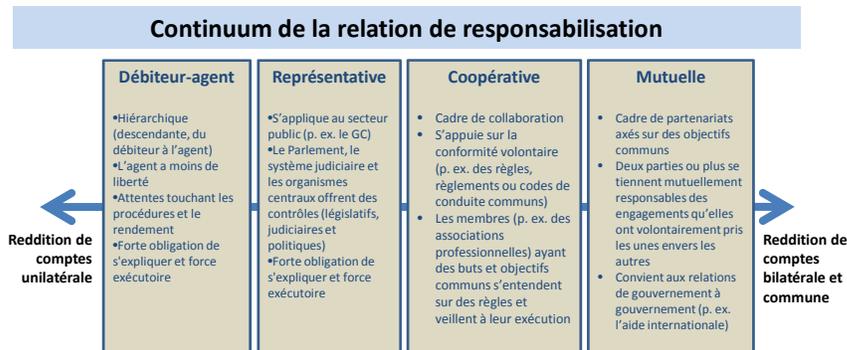
le cadre d'un processus de collaboration visant à créer un nouveau modèle de responsabilisation à l'égard des résultats qui appuient les aspirations des collectivités, tout en offrant à chacun une gestion efficace des ressources.



À partir du modèle de reddition de comptes des Premières Nations illustré à la partie 5.3, le schéma ci-joint présente le modèle actuel de la relation de responsabilisation entre les PN et AADNC/le gouvernement fédéral. Cette relation de responsabilisation débiteur-agent est de plus en plus jugée insuffisante et représentative d'un passé paternaliste, dans lequel, comme le fait observer une étude récente (Brinkley, 2009), [Traduction] « le cadre créé par la *Loi sur les Indiens* subordonne les conseils de bande au Ministère. Toute mesure prise par le conseil de bande est assujettie au pouvoir discrétionnaire du ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien ».

5.5 La relation de responsabilisation : un continuum

La reddition de comptes est classiquement le processus qui sert à vérifier que les personnes à qui des responsabilités ont été confiées s'acquittent des tâches qui leur sont confiées. L'architecture de ce processus, de même que son mécanisme, s'inscrivent dans la typologie des quatre modèles de reddition de comptes (Droop *et al.*, 2008) illustrée dans le schéma ci-dessous.



Adaptation à partir de l'examen d'une variété de discussions sur la gouvernance et la reddition de comptes, dans le contexte essentiellement des activités de subvention et d'aide internationale.

Du côté « à bout unique » du spectre se trouve le modèle débiteur-agent, qui prévoit que la relation de responsabilisation est essentiellement définie dans les ententes de financement entre les deux parties; la relation est ainsi hiérarchique (du haut en bas, du débiteur à l'agent) et contractuelle. Les activités et attentes sont étroitement définies, laissant moins de liberté à l'agent.

Le deuxième modèle est la reddition de comptes représentative, qui s'applique au secteur public. Comme les organismes de mise en œuvre doivent répondre aux représentants élus des citoyens, les institutions comme le Parlement et le système judiciaire offrent respectivement une supervision législative et des contrôles judiciaires. Les modèles de représentant et de débiteur-agent comportent tous deux des éléments non séparables : une forte obligation de s'expliquer et la force exécutoire.

L'obligation de s'expliquer exige des organismes d'exécution qu'ils justifient leurs décisions et actions. Dans cette optique, on recueille et analyse de l'information sur le rendement en fonction de critères prédéterminés. Il existe en outre des incitatifs clairs pour améliorer le rendement. De même, la force exécutoire est le processus et le cadre de pénalisation de la non-conformité ou d'un rendement médiocre, et de récompense de la pleine conformité ou d'un bon rendement.

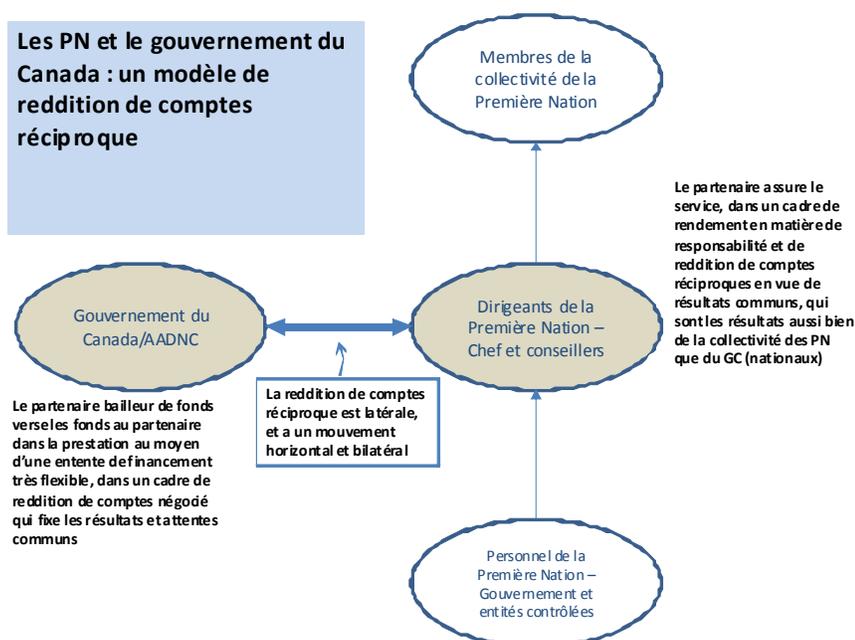
Le troisième est le modèle coopératif. Si les modèles de reddition de comptes représentatifs et débiteur-agent offrent tous deux des modalités claires de sanction et des outils de conformité, le modèle coopératif est un cadre davantage axé sur la collaboration, qui s'appuie sur la conformité volontaire découlant de normes sociales, comme les codes de conduite, pour définir les normes de comportement. Il appartient donc aux membres ayant un but et un objectif communs de fixer les règles et règlements qui régissent ce comportement.

À l'extrémité « partagée », à deux côtés, du spectre se trouve le quatrième modèle, que nous qualifierons de « reddition de comptes réciproque » (également désignée, dans la documentation, comme la reddition de comptes « bilatérale », « partagée » ou « mutuelle »). Il s'agit du processus au moyen duquel deux parties ou plus se tiennent réciproquement responsables des engagements qu'elles ont volontairement prises l'une envers l'autre.

5.6 La relation de responsabilisation réciproque entre PN et gouvernement fédéral : quelle forme prendrait-elle?

Le schéma ci-joint illustre, à partir du modèle de reddition de comptes des PN décrit à la partie 5.3, ce qu'exigerait une relation de responsabilisation réciproque entre les PN et le gouvernement fédéral.

À noter que le modèle de reddition de comptes réciproque est actuellement le modèle cible de la communauté de l'aide internationale, et fait l'objet de l'un des cinq principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* de 2005. Voici quels sont ces principes :



1. Prise en charge locale : soutien aux dirigeants des pays en développement sur les stratégies, plans et politiques de développement.
2. Alignement : Rattachement du soutien des bailleurs de fonds aux stratégies des pays en développement, recours accru aux systèmes du pays, renforcement de la capacité de ces systèmes de réaliser une gestion efficace du développement, et déliement de l'aide.
3. Harmonisation : Concertation des bailleurs de fonds, simplification des procédures, encouragement aux modalités communes, répartition de la charge de travail parmi les bailleurs de fonds, y compris dans les États fragiles.
4. Gestion en vue des résultats : Amélioration de la gestion des ressources et de la prise de décisions à l'appui des résultats du développement.
5. Reddition de comptes réciproque : Reddition de comptes commune sur les résultats du développement.

Ces principes témoignent d'une volonté de faire une utilisation plus judicieuse des ressources consacrées à l'aide pour réduire durablement la pauvreté dans les pays en développement. En particulier, la reddition de comptes réciproque vise à augmenter les incitatifs et la responsabilité collective des gouvernements et partenaires dans le développement en vue d'atteindre leurs buts dans ce domaine d'une façon de mieux en mieux harmonisée et coordonnée. Cela suppose que les bailleurs de fonds et les pays partenaires qui bénéficient de l'aide au développement rendent chacun compte à l'autre des progrès des résultats du développement. On reconnaît ainsi que, dans un véritable partenariat sur le développement, les objectifs communs ne seront atteints qu'à la condition que chacun des partenaires s'acquitte de ses engagements.

Au contraire des autres modèles, la reddition de comptes réciproque est une façon dont deux ou plusieurs parties se tiennent mutuellement responsables des engagements qu'elles ont prises volontairement les unes envers les autres. Ceci étant, on entretient l'engagement des différents intervenants largement par voie d'incitatifs et de la volonté de protéger la réputation, par opposition à des sanctions. L'utilisation du modèle de reddition de comptes réciproque en usage dans l'aide au développement mondial devrait entraîner la concrétisation des conditions suivantes dans une relation de responsabilisation réciproque mettant en cause les bailleurs de fonds gouvernementaux et les Premières Nations bénéficiaires :

1. Un programme et des objectifs de gestion communs et fondés sur le rendement qui rassemblent tous les partenaires pour entreprendre une action concertée. S'il s'agit de la reddition de comptes réciproque, on entretient l'engagement des différents intervenants largement par voie d'incitatifs et de la volonté de protéger la réputation, par opposition à des sanctions;
2. La présence d'une information sur le rendement fondée sur des critères de rendement convenus de part et d'autre;
3. Un dialogue et un débat véritables fondés sur le consentement mutuel, des valeurs communes et la confiance.

Il a été admis que la reddition de comptes réciproque est l'un des principes de la *Déclaration de Paris* les plus difficiles à appliquer, en raison du déséquilibre des pouvoirs et de la complexité des chaînes de reddition de comptes dans les relations d'aide. Les bailleurs de fonds se voyaient auparavant comme des débiteurs qui offraient des ressources aux gouvernements, en qualité d'agents, en vue d'obtenir un développement réussi. Mais les caractéristiques du marché de l'aide au développement ont compliqué l'établissement d'une forte obligation de s'expliquer et de la force exécutoire.

Le monde de l'aide au développement a créé toute une série de pratiques et d'outils nouveaux en vue de renforcer la reddition de comptes réciproque, dont les deux suivants, qui se révéleraient particulièrement utiles pour établir et renforcer une relation de responsabilisation réciproque entre une PN et le gouvernement fédéral :

1. Examens de l'efficacité : Évaluations conjointes sur les progrès mutuels à l'égard des engagements sur l'efficacité de l'aide, commandées parfois par des experts indépendants et réalisées par les pays partenaires et les bailleurs de fonds. À l'appui de la reddition de comptes réciproque, la *Déclaration de Paris* préconise que les pays partenaires et les bailleurs de fonds organisent de telles évaluations conjointes des progrès mutuels vers des engagements touchant l'efficacité de l'aide. Plusieurs pays ont introduit des examens indépendants de cette efficacité, le plus souvent par des équipes mixtes d'experts internationaux et nationaux, commandités à la fois par les gouvernements et les bailleurs de fonds et qui complètent la surveillance biannuelle des indicateurs de la *Déclaration de Paris* dans chaque pays. Selon une récente étude par l'agence de développement allemande, les facteurs de réussite critiques de la reddition de comptes réciproque comprennent la certitude et la confiance, la cohérence, la capacité, l'information et des incitatifs crédibles.
2. Cadre commun pour les résultats : Souvent rattaché à des stratégies d'aide conjointe ou à des modalités de soutien budgétaire par de multiples bailleurs de fonds, ce cadre aide à faire converger les efforts du pays partenaire et du bailleur de fonds vers des objectifs de développement communs. La plupart des bailleurs de fonds préparent des cadres des résultats, insérés dans leurs stratégies d'aide au pays, qui exposent les résultats du développement qu'ils espèrent appuyer et les indicateurs qui mesurent la réussite. Ces cadres permettent aux bailleurs de fonds d'évaluer les incidences, pour appuyer la prise de décisions et la reddition de comptes par la direction. La *Déclaration de Paris* veut que les résultats et indicateurs s'alignent, dans la mesure du possible, sur les cadres des résultats dans les plans de développement nationaux, et qu'ils soient surveillés au moyen de processus annuels comme les rapports annuels sur les progrès à l'égard des stratégies de réduction de la pauvreté. Des bailleurs de fonds choisissent des cadres des résultats conjoints, qui s'inscrivent dans des stratégies d'aide commune ou dans des modalités de soutien budgétaire à de multiples bailleurs de fonds. Grâce à la mise en commun des contributions

Evert Lindquist, *Treasury Board's Management Accountability Framework, How Ottawa Decides*, 2009-2010.

Les représentants ayant de la mémoire institutionnelle pouvaient tirer les leçons du début des années 1990, lorsque Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor, a introduit le Projet de gestion concertée (PGC), sous-tendu par des évaluations de la gestion ministérielle (EGM). Clark a cherché à obtenir une participation plus coopérative des sous-ministres, en pleine mutation des projets de gestion, à la fin des années 1980 et au tout début des années 1990 (découlant du projet d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (fonction publique 2000), du passage aux budgets de fonctionnement, des organismes de services spéciaux, de l'équité en matière d'emploi et des constantes coupures budgétaires, pour s'en tenir à ces facteurs). Cela comprenait le recours à des conseils consultatifs et l'exécution « d'évaluations de la gestion » ministérielles fondées sur l'information tirée de tout le SCT et du Bureau du contrôleur général, avec leurs domaines politiques respectifs (le SCT englobait alors ce qui allait devenir l'Agence de la fonction publique du Canada). Cette information a été assemblée et condensée par un analyste du groupe des Initiatives de gestion (avec un peu d'aide), puis a servi de point de départ pour une courte note de deux ou trois pages qui a sous-tendu les rencontres bilatérales, tenues entre le secrétaire, les sous-ministres et les directeurs d'organismes en vue de détecter les priorités de gestion mutuelles. Le comité des hauts fonctionnaires a aussi utilisé les EGM pour l'examen du rendement de ces cadres supérieurs.

du gouvernement et du bailleur de fonds, le cadre commun pour les résultats appuie la reddition de comptes réciproque et porte l'accent sur les résultats globaux du développement.

5.7 Leçons tirées de la gestion publique

Ian Clark, ancien secrétaire du Conseil du Trésor, discute dans de récentes études et présentations des difficultés d'établir et de maintenir des relations de responsabilisation qui soient le fruit d'une bonne gouvernance, d'une gestion raisonnable et de principes de gestion et de relation fondés sur une vision équilibrée des intérêts, capacités et incitatifs des parties en cause. La légende ci-jointe fournit un bref aperçu d'une initiative ayant précédé le CRG actuel : le Projet de gestion concertée (PGC).

Dans une présentation récente (Clark, 2010), il énonce sept principes de « gestion publique frugale » sous-tendant idéalement la structuration et la gestion d'un PGC. Parmi ces principes, cinq sont très pertinents vis-à-vis de la refonte (axée sur un PGC) de la relation de responsabilisation entre le gouvernement fédéral et les PN. Nous les présentons ci-après, adaptés pour les PN bénéficiaires qui sont les partenaires de telles relations :

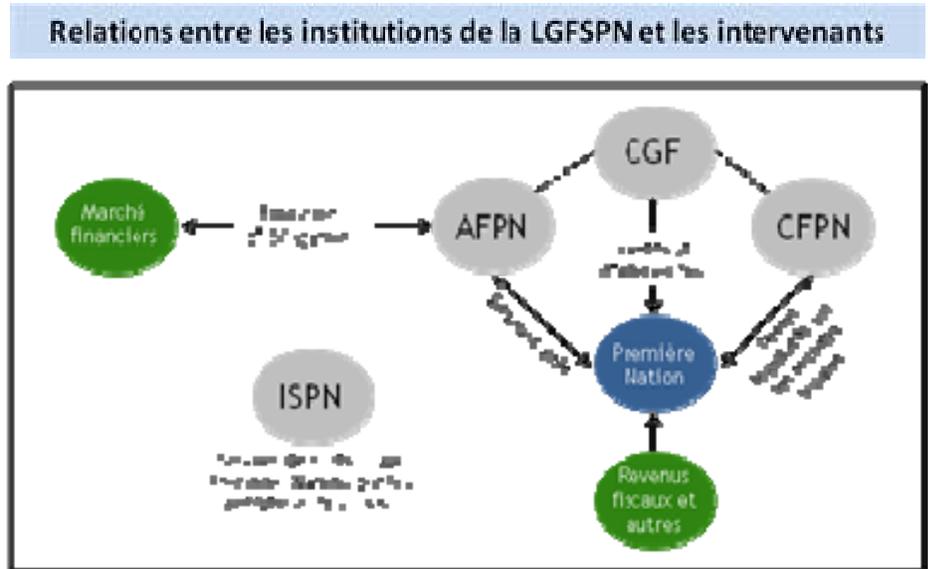
1. Mesures et objectifs orientés vers les résultats : Énoncer les objectifs de manière qu'on puisse établir des mesures du rendement susceptibles de servir de base pour des incitatifs pertinents, et pour la structuration, le ciblage et la gestion des ententes de financement.
2. Incitatifs liés au rendement : Réfléchissez bien au comportement que vous exigez des gens et des partenaires du PGC, et encouragez ce comportement.
3. Concentration et spécialisation liées à l'efficacité : Essayez d'encourager les regroupements et la création d'ententes de services partagés entre Premières Nations, centralisez les processus lorsque le coût moyen baisse à mesure que l'échelle est augmentée, réalisez des concentrations lorsque la spécialisation permet de réaliser des économies, regroupez les locaux lorsque le travail à proximité de ceux qui exécutent des activités connexes peut procurer des avantages.
4. Ciblage axé sur l'équité : Orientez les avantages des ententes de financement vers ceux qui en ont le plus besoin dans la collectivité des PN. Dans un contexte d'équité, « besoin » désigne les exigences qui entourent la prestation de services, la péréquation, la comparabilité des services, l'élimination des écarts critiques dans la collectivité, etc.
5. Planification de la mise en œuvre sensible au changement : Il faut que le changement soit soigneusement planifié et appliqué par étapes, en tenant compte des dispositions sur les droits acquis et les autres rajustements, parce qu'une application rigoureuse de ces principes modifierait la nature de la relation de responsabilisation aussi bien que la structure des processus qui l'accompagnent (cadres de rendement, « conversations » sur le rendement, ciblage du financement en vue de créer des incitatifs et d'augmenter l'avoir propre, etc.).

5.8 Renforcer les institutions des Premières Nations

L'une des façons essentielles d'améliorer les relations de responsabilisation des PN consiste à créer et à renforcer des institutions des PN, qui jouent un rôle d'attestation et de soutien dans l'exécution des relations de responsabilisation.

Le document de l'APN sur la responsabilisation à l'égard des résultats (APN, 2006) décrit les institutions des PN qui pourraient aider à améliorer la reddition de comptes; il note que certaines existent déjà (2006), que d'autres auraient besoin d'un renforcement et que d'autres encore ne sont pas encore établies :

- Gouvernements des Premières Nations
- Institut de la statistique des Premières Nations
- Ombudsman national des Premières Nations – (Proposition 8 de l'APN)
- Institut d'agrément des Premières Nations – (Proposition 9 de l'APN)
- Vérificateur général des Premières Nations
- Contrôleur général des Premières Nations
- Bureau financier des Premières Nations



Source : Adapté du plan d'activités 2008-2011 du Conseil de gestion financière

Bon nombre de ces institutions sont en fonctionnement (bien que sous des noms différents, comme dans le cas du Conseil de gestion financière (CGF), qui est ce qu'on appelait à l'origine l'Institut d'agrément des Premières Nations). L'ajout (en cours de discussion) d'un vérificateur général des Premières Nations et d'un ombudsman national des Premières Nations compléterait la panoplie des institutions des PN, et contribuerait aussi à améliorer la reddition de comptes des PN tout en offrant une garantie supplémentaire que des ententes de financement plus souples entre le gouvernement fédéral et les PN, une plus grande dépendance sur la reddition de comptes locale, et des régimes d'administration et de rapports moins onéreux sont à la fois pertinents et justifiés.

5.9 Résumé

Nous avons examiné dans cette partie la nature de la relation de responsabilisation pour les Premières Nations. S'il est vrai que cette relation évolue, il existe un fort consensus que les aspects les plus actifs de cette évolution comprennent ce qui suit :

- Une façon de voir plus « réciproque » de la relation de responsabilisation entre les PN et les autres ordres du gouvernement, y compris le gouvernement fédéral.

- Renforcement de la relation de responsabilisation locale, soit du conseil des PN aux membres;
- Accommodation de la nature évolutive de la relation de responsabilisation entre les PN et le reste du Canada en général et le gouvernement fédéral en particulier, avec l'ajout de davantage de caractéristiques de reddition de comptes de nature « gouvernement à gouvernement » (ou « nation à nation »);
- Création et renforcement d'institutions des PN qui veillent à la gouvernance, au soutien à la reddition de comptes et à la certitude au sein de la collectivité autochtone;
- Davantage d'harmonisation et de coordination (cohérence) entre bailleurs de fonds, l'accent étant porté sur une préoccupation commune concernant les résultats communautaires.

6. Souplesse et équité

6.1 Aller au-delà des subventions et contributions?

Un rapport de l'Institut sur la gouvernance (Graham J. et Motsi G., 2009) observe que [Traduction] « Le point de vue des Premières Nations, que l'Assemblée des Premières Nations a fait sienne, se

« Les accords financiers avec les gouvernements des Premières nations sont complexes, tenant compte non seulement de la diversité des circonstances des 630 Premières nations au Canada, mais aussi du fait que les paiements aux gouvernements des Premières nations ressemblent (ou devraient ressembler) davantage à des transferts intergouvernementaux qu'à des subventions et à des contributions ordinaires. Le Groupe est d'avis qu'il faut d'autres mécanismes que les subventions et les contributions pour financer les services essentiels comme la santé, l'éducation et l'aide sociale, mais a conclu que tenter de résoudre cette question dépasserait largement le cadre de son mandat. » – Rapport du Groupe d'experts indépendant.

caractériserait par une relation de responsabilisation avec le gouvernement fédéral qui ressemblerait beaucoup à celle entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cette position s'appuie sur sa façon de voir les droits ancestraux et issus de traités, de même que les obligations fiduciaires de la Couronne envers les Premières Nations. Voici quelles seraient ses attributs : un ordre de gouvernement reconnu par la constitution; un gouvernement fédéral qui rendrait autant de comptes aux Premières Nations que l'inverse; d'importants revenus autonomes pour les Premières Nations (ne provenant pas uniquement de l'imposition de ses propres citoyens); des transferts financiers sans conditions, fixés par la loi et s'apparentant à la péréquation et aux autres transferts fédéraux dans les domaines social et de la santé. »

Les approches préconisées par le rapport Penner, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) et le Groupe d'experts indépendant vont clairement dans le même sens, et mènent au

bout du compte à l'abandon total des subventions et contributions pour s'acheminer vers un mécanisme de transfert intergouvernemental qui s'apparente davantage aux modalités fédérales-provinciales-territoriales prévues pour les services essentiels comme la santé, l'éducation et l'aide sociale.

6.2 Les transferts fédéraux-provinciaux-territoriaux-municipaux (FPTM) sont-ils des modèles pertinents pour les ententes de financement des PN?

Gusen (2008) fait remarquer que si les modalités de transfert FPTM sont toutes différentes, elles ont toutes en revanche une ressemblance sur un point important : elles imposent peu ou pas de contraintes sur l'utilisation que le bénéficiaire peut faire des fonds transférés, ou d'obligations pour le bénéficiaire de rendre compte au gouvernement fédéral de l'utilisation des fonds. Sous cet angle, ces transferts sont largement inconditionnels.

Cette absence de conditions s'explique par le fait que chaque ordre de gouvernement, fédéral et provincial, détient la compétence primordiale ou exclusive sur certains aspects de l'activité du secteur public, et que chacun peut s'occuper de ses affaires dans ce domaine sans que l'autre doive l'approuver. Un financement assorti de conditions pourrait sembler menacer cette notion de non-ingérence dans les compétences.

6.2.1 Transferts fédéraux-provinciaux

Au Canada, les subventions de péréquation constituent désormais l'élément primordial des transferts fédéraux aux provinces. Il s'agit de transferts sans conditions, qu'on justifie par deux principes fédéraux généraux : une justification fédérale et une autre fondée sur la citoyenneté :

1. La péréquation fondée sur la justification fédérale repose sur le fait que le principe fédéral n'est valable qu'à la condition que chaque ordre de gouvernement dans la fédération possède la sécurité et les moyens financiers nécessaires (qui complètent et étayent la légitimité et l'autorité) pour s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles (article 36 de la constitution).
2. La péréquation fondée sur la justification « citoyenne » repose sur le fait que les citoyens de la fédération doivent avoir accès, où qu'ils vivent, à certains [*Traduction*] « droits économiques et sociaux fondamentaux, qui devraient accompagner la citoyenneté, si l'on peut dire » (Courchene, 1998). Les transferts de péréquation sont aussi une aide précieuse à la stabilité d'une fédération – un autre liant qui tient regroupée une population hétérogène.

Selon Gusen (2008), des divergences notables séparent les gouvernements provinciaux des gouvernements autochtones. En règle générale, les premiers :

- Servent des populations nombreuses, profitant ainsi d'économies sur le volume
- Ont la responsabilité d'offrir essentiellement un ensemble commun de services publics
- Servent des résidents ayant des besoins assez semblables
- Peuvent faire appel à un personnel qualifié
- Comptent de nombreuses années d'expérience de la gestion de la prestation des programmes, et ont établi des mécanismes de gouvernance, d'attestation et de reddition de comptes qui ont fait leurs preuves
- Produisent la plupart de leurs recettes de leurs propres sources, plutôt que de dépendre de transferts fédéraux

On peut ainsi dire que le gouvernement fédéral, lorsqu'il transfère aux provinces des fonds assortis de peu de conditions, peut avoir la certitude raisonnable que l'argent sera dépensé avec efficacité et dans l'intérêt public. À défaut, il y a de bonnes raisons de croire que le public tiendra ses représentants provinciaux responsables au premier chef, par l'intermédiaire des institutions provinciales (p. ex. les parlements provinciaux) et les organismes d'attestation (p. ex. les vérificateurs généraux provinciaux).

Des modalités quelque peu semblables aux transferts fédéraux-provinciaux pourraient fonctionner pour un très petit nombre de Premières Nations innovatrices mais, selon Gusen, trois grands problèmes persisteraient dans la plupart des cas :

- Le système s'adapterait mal aux différences dans les besoins parmi les collectivités.

- Le mécanisme de reddition de comptes ne tiendrait pas compte du fait que la quasi-totalité des fonds des Premières Nations provient du transfert, et que presque aucune partie des sommes dont elles rendraient compte n'appartiendrait à leurs propres membres.
- Une capacité insuffisante pour gérer l'éventail complet de programmes de nature provinciale.

6.2.2 Formule de financement des territoires (FFT)

Selon Gusen, la description de la situation des gouvernements provinciaux vis-à-vis celle du gouvernement fédéral s'applique en gros aux gouvernements territoriaux, mises à part certaines restrictions :

- Les territoires bénéficient de moins d'économies sur le volume : la population du plus grand territoire est seulement le quart de celle de la plus petite province.
- Des pouvoirs différents ont été transférés aux différents territoires, alors que les provinces ont toutes essentiellement le même ensemble de pouvoirs.
- Les besoins des résidents des territoires sont en moyenne plus grands, et plus variés, que ceux des résidents des provinces.
- En raison de leur faible capacité de produire des revenus autonomes, les territoires tirent la plupart de leurs recettes des FFT, tandis que les provinces sont plus autosuffisantes sur le plan financier.
- Conscient de ces différences, le gouvernement fédéral finance les gouvernements nordiques au moyen d'un programme de FFT propre aux territoires, au lieu d'essayer de les faire rentrer dans le moule unique du transfert fédéral-provincial.

Les FFT ont un point commun avec les transferts fédéraux-provinciaux : les fonds sont transférés aux territoires presque sans conditions en matière de rapports ou de restrictions sur les dépenses. Comme les gouvernements territoriaux ressemblent davantage à leurs homologues autochtones qu'aux provinces, il semblerait qu'un modèle direct de type FFT ne conviendrait pas au financement des gouvernements autochtones.

6.2.3 Transferts provinces-localités

On observe beaucoup de variations dans les ententes de financement des autorités sanitaires, commissions scolaires et municipalités. Néanmoins, il vaut la peine de noter des caractéristiques communes à leur égard, comme le fait observer Gusen :

- Ces ententes sont conçues en vue d'un milieu où il existe de grandes différences entre bénéficiaires en termes de capacité de gestion, des services publics dont les résidents ont besoin et de la taille de la population desservie.
- Elles peuvent correspondre, du moins dans certains cas, au stade de développement particulier des bénéficiaires, en termes par exemple des responsabilités prises en charge.
- Les clients des organismes bénéficiaires estiment que ceux-ci sont responsables au premier chef de la prestation du service autant que de toute insuffisance, impression qui persiste même si les

ententes de financement provinciales qui régissent le fonctionnement des bénéficiaires imposent des restrictions strictes sur la gestion du fonctionnement et le versement de fonds.

- Elles sont souvent la source principale du financement du bénéficiaire. Ici encore, ce fait ne semble pas empêcher le public de tenir le bénéficiaire responsable de la prestation du service.

Les municipalités reçoivent des subventions aussi bien conditionnelles qu'inconditionnelles des gouvernements provinciaux et territoriaux. Les conditionnelles sont parfois distribuées uniquement parmi les municipalités qui en font la demande (financement à base de propositions), en fonction d'une évaluation de la solidité de leur situation. Cette procédure ne fait appel à aucune formule.

Gusen (2008) fait ensuite valoir un point [*Traduction*] : « Parmi tous les modèles de transfert de gouvernement à gouvernement étudiés, le modèle provincial-local semble s'appliquer le plus facilement à la situation du gouvernement autochtone. » Les gouvernements autochtones sont variés, tout comme les autorités sanitaires, les commissions scolaires et les municipalités. Une bonne entente de financement tient compte de cette diversité et accorde aux bénéficiaires, à tous les stades du développement, la possibilité et les incitatifs voulus pour avancer vers davantage d'autonomie et d'autosuffisance. Le modèle provincial-local semble parvenir à ce but.

Gusen note pour conclure que dans la plupart des cas les ententes financières provinciales-locales proposent un modèle de financement des gouvernements autochtones plus pertinent :

- Elles peuvent accommoder des situations où un grand nombre de bénéficiaires ont des divergences considérables en termes de taille, de besoins et de capacité administrative.
- Elles se prêtent à ce que les membres de la collectivité tiennent les autorités locales, plutôt que les gouvernements provinciaux, responsables des problèmes.
- Elles encouragent les autorités locales à faire concorder les décisions avec les objectifs provinciaux.

6.3 Principes des bonnes ententes financières à partir des paiements de transfert intergouvernementaux

6.3.1 Le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires

Il est instructif d'analyser l'ensemble de principes énoncés par un groupe chargé de proposer des réformes de deux des principaux programmes de transfert fédéraux-provinciaux-territoriaux du Canada : le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (2006). Quelques-uns de ces principes portent sur la convenance ou les moyens financiers, mais la plupart des autres concernent tout autant la situation financière des Autochtones que celle du gouvernement fédéral et des provinces. Le groupe d'experts a noté les principes suivants :

1. Un traitement équitable de tous les bénéficiaires
2. La réceptivité aux changements dans la situation financière du bénéficiaire, analysée à la lumière de ce qui suit.

3. La prévisibilité et la stabilité des paiements, tant pour le gouvernement fédéral, qui doit budgétiser la dépense, que pour les bénéficiaires, qui doivent bénéficier d'une certaine sécurité du revenu en vue de planifier leurs activités.
4. De solides incitatifs qui poussent le bénéficiaire à encourager le développement économique, à élargir les sources de revenus, à aborder les questions sociales et à favoriser l'autosuffisance.
5. Éviter la complexité excessive.
6. Un fonctionnement et des résultats de programme qui sont clairs (transparentes) aux autorités bénéficiaires, aux membres de leur collectivité et au grand public. Ils doivent être également objectifs et axés sur des données exactes, fiables et opportunes, plutôt qu'à la discrétion du pourvoyeur de subventions.
7. Pour les bénéficiaires, tenir compte des circonstances spéciales de certaines collectivités.
8. La flexibilité voulue pour accommoder les modifications des ententes, et autoriser ainsi l'évolution de la portée de la responsabilité du bénéficiaire et de sa capacité de gestion.

Principes d'une bonne entente de financement – Résumé

- Équité
- Réceptivité
- Prévisibilité et stabilité
- De solides incitatifs
- Simplicité et transparence
- Prise en compte des circonstances spéciales
- Souplesse
- Conformité aux engagements
- Respect voulu pour l'autonomie
- Reddition de comptes
- Efficacité

Examinant ces recommandations, Gusen (2008) estime qu'on pourrait sans danger substituer « autorités autochtones » à « provinces/territoires » comme bénéficiaire. En outre, d'autres adaptations des principes du groupe d'experts aident à les faire correspondre à la situation financière des Autochtones. En voici un exemple :

1. L'équité du traitement des bénéficiaires a des dimensions supplémentaires. Dans ce cadre :
 - Les fonds versés par AADNC aux bandes ou conseils tribaux doivent satisfaire à un critère d'équité double : équité parmi les régions, et équité parmi les bandes ou conseils tribaux au sein d'une région.
 - Le concept, rattaché à l'équité, de la comparabilité provinciale fait partie intégrante de la péréquation et figure même en fait dans la constitution (art. 36). L'expression apparaît aussi dans le contexte du financement des Autochtones, avec un sens légèrement différent. Les services publics offerts aux gens dans les réserves doivent être raisonnablement comparables à ceux dont bénéficient les *autres résidents de la province*. Dans le cas de la péréquation, l'équité est mesurée entre provinces, tandis qu'elle est mesurée au sein d'une province, entre collectivités autochtones et non autochtones, pour le financement des Autochtones.
2. L'efficacité des ententes de financement doit être une autre considération d'importance. Les exigences administratives liées au fonctionnement d'une entente ne doivent pas être plus

onéreuses que nécessaire, puisque toute ressource consacrée à la conformité aux règles et règlements cesse d'être disponible pour les services publics. Dans ce contexte :

- Les rapports doivent avoir une utilité véritable. Ils doivent chercher à déterminer si les résultats ont été atteints plutôt que de s'attarder sur des détails concernant la façon dont l'argent a été dépensé. Ils devraient s'appuyer autant que possible sur des données qui seraient recueillies de toute façon en vue d'autres objets.
 - Il faudrait simplifier le processus de négociation de manière à ne pas dépenser des ressources inutilement.
 - Les ministères fédéraux devraient coordonner leurs processus d'approbation et de prestation du soutien, y compris les conditions qu'ils imposent aux bénéficiaires.
3. Les « solides incitatifs » revêtent une importance additionnelle dans le contexte du gouvernement autochtone, comme en témoigne ce qui suit :
- Comme les bénéficiaires offrent en général des services à de petites populations, les mécanismes de financement devraient les pousser (dans la mesure du raisonnable) à rechercher des occasions de regroupement et de conclure des modalités de prestation en collaboration des services publics, d'en arriver à des ententes de services partagés avec d'autres PN ou d'acheter des services efficaces de fournisseurs extérieurs ou d'autorités voisines.
 - Comme beaucoup de gouvernements autochtones bénéficiaires sont encore engagés dans l'acquisition d'une expérience de la prestation des services publics, le financement devrait encourager l'établissement de pratiques exemplaires, comme une planification à long terme, de bonnes procédures de gouvernance et de gestion financière, et une évolution vers davantage d'autonomie et d'autosuffisance.
4. La « souplesse » qualifie la capacité de modifier une entente pour faire suite à l'évolution des responsabilités et de la capacité de gestion du bénéficiaire. Elle signifie aussi que l'entente laisse au bénéficiaire la liberté de tenir compte des priorités locales, de tirer parti d'une occasion et de réagir aux crises.

6.3.2 APN : Nouvelle relation financière entre les gouvernements des Premières Nations et le gouvernement du Canada. Forum de planification du printemps 2011

Selon l'APN (APN, 2011), une nouvelle relation financière devrait se modeler sur les principes suivants :

1. Une entente de nation à nation qui éliminera le plafond de 2 p. 100 et donnera naissance à des ententes de transfert financier fondamentalement nouvelles et stables, fondées sur des échelles mobiles prévisibles comme la démographie, l'inflation et les facteurs de besoin.

2. Cette nouvelle relation garantira que les gouvernements des Premières Nations reçoivent les fonds dont ils ont besoin pour s'occuper de leurs citoyens où qu'ils résident, et confirmera que ces gouvernements sont des leaders pour la reddition de comptes et une administration réussie.
3. Il existe actuellement des modèles qui servent de bons points de départ. Ainsi, la vision d'une nouvelle relation financière exposée par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) commence par définir les gouvernements des Premières Nations comme des entités fondées sur une nation plutôt que sur une collectivité. La CRPA propose, pour financer les nombreux services assurés par les gouvernements des Premières Nations, une approche du transfert du système fiscal qui prenne modèle sur le programme de péréquation du Canada. On préciserait ainsi la relation entre revenus fiscaux et droits aux transferts de toutes les Premières Nations.
4. Notant toutefois que les Premières Nations sont souvent très éloignées et pauvres, la CRPA a proposé l'introduction d'un élément de « besoin » dans la formule de transfert, semblable à ce qui se fait pour le financement des territoires.

6.4 Y a-t-il des leçons à tirer des transferts aux PN autonomes?

Un excellent document de politique récent du Ministère (AADNC, 2011-5) commence par une réflexion sur la variété des difficultés auxquelles sont exposés les gouvernements autochtones, notamment :

- Caractéristiques géographiques – De nombreuses collectivités autochtones sont établies dans des régions éloignées, où les perspectives d'emploi peuvent être mauvaises et où l'accès aux services gouvernementaux peut se révéler difficile.
- Petites populations – La population des collectivités autochtones est relativement petite; bon nombre d'entre elles ne comptent que quelques centaines d'habitants, certaines même beaucoup moins.
- Conditions socioéconomiques – Les collectivités autochtones souffrent d'un taux de chômage plus élevé, d'un plus faible niveau de scolarisation et de problèmes de santé;
- Chevauchement des responsabilités gouvernementales – Différents ordres de gouvernement, notamment les administrations locales, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et le gouvernement fédéral, peuvent avoir des responsabilités concernant la livraison des services aux membres des collectivités autochtones, ce qui peut occasionner un certain chevauchement des responsabilités;
- Faible capacité fiscale et besoins budgétaires importants – Ordinairement, les collectivités autochtones ont une capacité restreinte de générer des revenus (capacité financière) et il leur en coûte plus cher pour fournir des services en raison du nombre restreint de membres et de l'éloignement (besoin financier).

Le document propose ensuite, à la lumière de ces difficultés, que les principes suivants (chacun étant balancé par les autres) structurent la conception des ententes financières d'AADNC avec les PN autonomes :

1. Équité et cohérence – Les ententes financières devraient traiter d’une manière raisonnablement constante les gouvernements autochtones dont la situation financière est sensiblement comparable.
2. Comparabilité – Les membres de collectivités autochtones autonomes devraient avoir accès à des programmes et services raisonnablement comparables à ceux qui sont offerts aux autres Canadiens qui se trouvent dans une situation comparable.
3. Transparence – Les ententes financières devraient être administrées ouvertement et avec transparence, et les politiques et méthodes de financement devraient être clairement énoncées.
4. Reddition de comptes – Les ententes financières devraient préciser les rôles et responsabilités de chacune des parties, promouvoir une saine gestion publique et exiger que tous les gouvernements respectent des normes convenables en matière de présentation de rapports destinés au public.
5. Responsabilités partagées – Les gouvernements autochtones, fédéral et provinciaux ou territoriaux partagent tous un intérêt et une responsabilité envers l’appui aux gouvernements autochtones et à leurs citoyens.
6. Gérabilité – L’entente financière doit être gérable et conçue de manière à favoriser une gestion efficace et utile de la part à la fois du gouvernement fédéral et du gouvernement autochtone.
7. Neutralité sur le plan de la politique publique – Les ententes financières ne devraient pas influencer sur les choix des gouvernements en matière de politiques.
8. Flexibilité et capacité d’adaptation – Les arrangements devraient offrir une certaine souplesse pour qu’ils tiennent compte des changements qui surviennent au fil des ans; ils devraient raisonnablement pouvoir être adaptés en fonction des changements de circonstances et des besoins budgétaires de chaque collectivité autochtone.
9. Prévisibilité et stabilité – Les rajustements apportés aux paiements de transfert financiers d’une année à l’autre devraient être relativement stables et prévisibles. La politique et les arrangements institutionnels accessoires sur lesquels ils sont fondés devraient également favoriser la stabilité.
10. Moyens financiers – Les coûts de gestion de la mise en œuvre des ententes financières doivent être abordables.
11. Compétence législative – Les arrangements doivent respecter le pouvoir des législatures en matière d’affectation de fonds.

Beaucoup de ces principes ciblent les transferts aux PN autonomes, mais sont aussi pertinents à l’égard des différents aspects du nouveau MAS.

6.5 Résumé

Les transferts financiers FPT sont un modèle qui se prête mal à de tels transferts aux collectivités autochtones; de meilleurs modèles à cet égard sont fournis par les transferts des provinces aux localités, et aux conseils locaux et municipalités. Par ailleurs, les transferts effectués aux PN autonomes par voie d’ententes sur le financement de l’autonomie gouvernementale (EFAG) – en particulier le travail d’harmonisation en cours et le passage à une approche davantage axée sur des formules qui voit la

péréquation sous un angle plus large (et l'apparente à des transferts FPT) – servent de vecteur directionnel utile pour l'évolution vers un recours accru aux subventions. Dans cette optique, il serait sans doute souhaitable qu'un régime de subvention évolutif à l'intention des PN non autonomes et les EFAG soient placés dans des domaines politiques voisins, fondés sur des principes semblables et offrant une transition relativement facile de l'un à l'autre.

Un certain nombre de questions issues des discussions sur les FTP/localités/PN autonomes semblent se rapporter particulièrement à la structuration du régime de transfert financier qui sous-tend un nouveau modèle d'accord de subvention :

1. Équité : les fonds versés par AADNC aux bandes ou conseils tribaux doivent satisfaire à un critère d'équité double : équité parmi les régions, et équité parmi les bandes ou conseils tribaux au sein d'une région. Dans le cas de la péréquation FPT, l'équité est mesurée entre provinces, tandis qu'elle est mesurée au sein d'une province, entre collectivités autochtones et non autochtones, pour le financement des Autochtones. Les citoyens des collectivités autochtones autonomes devraient donc avoir accès à des programmes et services raisonnablement comparables à ceux des autres Canadiens dans des situations comparables, sans distinction des circonstances géographiques. Ceci étant, le MAS devrait peut-être s'appuyer davantage sur les principes de péréquation intégrés aux paiements de transfert FPT.
2. Efficacité administrative : Les exigences administratives liées au fonctionnement d'une entente ne doivent pas être plus onéreuses que nécessaire, puisque toute ressource consacrée à la conformité aux règles et règlements cesse d'être disponible pour les services publics.
3. Incitatifs efficaces : À des fins d'efficacité, les mécanismes de financement devraient pousser les bénéficiaires (dans la mesure du raisonnable) à rechercher des occasions de regroupement et de conclure des modalités de prestation en collaboration des services publics, d'en arriver à des ententes de services partagés avec d'autres PN ou d'acheter des services efficaces de fournisseurs extérieurs ou d'autorités voisines.
4. Clarté et prévisibilité des politiques financières : Les rajustements apportés aux paiements de transfert fiscal d'une année à l'autre devraient être relativement stables et prévisibles. La politique et les arrangements institutionnels accessoires sur lesquels ils sont fondés devraient également favoriser la stabilité et la prévisibilité. Un mouvement concerté vers des modalités de transfert fondées sur une formule se justifie lorsque les formules de financement employées sont plus claires, et lorsque les coûteuses négociations qui traînent en longueur se révèlent moins nécessaires lors du renouvellement des ententes.
5. Confiance suffisante pour « lâcher » : On ressent une résistance, surtout parmi les gestionnaires de programme, à l'idée de « lâcher » et d'adopter un régime de subventions dans lequel la reddition de comptes sur le rendement et les rapports est transmise aux collectivités locales. On ne pourra surmonter cette résistance qu'au moyen de démonstrations pratiques (p. ex. de projets pilotes) du fait que les nouvelles approches de gestion du rendement et de rapport

continueront à leur fournir l'assurance – bien que pas toujours les preuves détaillées – que les fonds sont utilisés et administrés comme prévu.

7. Rendement et rapports

7.1 Sujet de cette partie

Comme indiqué ci-dessus, ce quadrant se concentrera sur les trois éléments restants de la relation de responsabilisation décrits dans la discussion sur les quadrants de la reddition de comptes (voir la partie 5) :

1. Rendement attendu : Deuxième élément du cadre de reddition de comptes, le rendement attendu désigne la nécessité, pour les parties à la relation de responsabilisation, d'avoir des attentes comprises et acceptées par les deux parties. Il est difficile, si ces attentes sont peu claires, de déterminer si le rendement a été acceptable et s'il convient de le rajuster. Différentes relations de responsabilisation s'accompagnent d'attentes différentes touchant le rendement. Le plus difficile, pour un gouvernement d'une Première Nation, est de faire en sorte que le rendement attendu soit réaliste et mesuré à la lumière de la capacité, et que les attentes soient gérées de manière à satisfaire aux relations de responsabilisation essentielles du gouvernement.
2. Exigences en matière de rapports : Ces exigences, qui forment la matière du présent rapport, constituent le troisième élément du cadre de reddition de comptes, lequel montre que les exigences ne peuvent être déterminées isolément, sans tenir compte de l'auteur du rapport, de son destinataire, et du sujet du rapport.
3. Mécanismes d'examen et d'ajustement (ou de recours) : Ces mécanismes constituent le quatrième élément du cadre de reddition de comptes. Cet élément montre ce qu'on fait du rapport après qu'il a été préparé, et indique les façons dont le rendement sera examiné et rajusté.

7.2 Rendement attendu

Nous nous penchons sur plusieurs problèmes de gestion du rendement dans la relation de responsabilisation entre le PN et le gouvernement fédéral.

7.2.1 Point de vue des Autochtones sur l'amélioration de la mesure et de la surveillance du rendement

Les énoncés suivants résument les opinions des Autochtones (tirées de plusieurs rapports et exposés de position) sur les façons d'améliorer la mesure du rendement et la surveillance :

- Créer un processus de mesure du rendement bidirectionnel;
- Faire comprendre le lien entre la mesure du rendement et la prise de décisions;
- Établir le cadre des types de données qui seront communiquées;
- Savoir quoi faire de l'information recueillie (et ensuite?);
- Travailler sur plusieurs secteurs afin de mesurer les liens entre la gouvernance, la santé, l'éducation, etc.;
- Fournir aux collectivités l'infrastructure voulue pour interpréter et utiliser l'information;

- Les Autochtones fixent des mesures du rendement et des résultats au moyen d'un processus conjoint;
- Rattacher les résultats à un plan communautaire;
- Trouver des moyens de mesurer les résultats d'éléments comme le lien entre les fonds reçus et les traités, les relations de gouvernement à gouvernement et les résultats intersectoriels.

7.2.2 Emploi de différents indices du rendement

Indice canadien du mieux-être (ICMÊ)

L'ICMÊ représente une nouvelle mesure du bien-être de la société, qui offre des intuitions uniques concernant la qualité de vie des Canadiens (y compris des collectivités des PN) globalement et dans huit domaines d'importance :

1. Notre niveau de vie,
2. Notre santé,
3. La qualité de notre environnement,
4. Notre éducation et niveau de compétence,
5. L'utilisation que nous faisons du temps,
6. La vitalité de notre collectivité,
7. Notre participation au processus démocratique,
8. L'état de notre art, notre culture et nos loisirs.

Cette approche est beaucoup plus large que les mesures du bien-être traditionnelles, qui se concentrent en général sur des indicateurs économiques étroits comme le produit intérieur brut (PIB). Au contraire du PIB, qui grimpe en réaction à toute dépense économique – même l'achat de tabac, l'épuisement des ressources naturelles et la construction de prisons – l'ICMÊ distingue entre activités bénéfiques (dont celles qui ne comportent aucun échange monétaire, comme le bénévolat), qu'il voit comme des atouts, et activités nuisibles, qu'il voit comme des déficits.

Allant au-delà des cloisonnements conventionnels, l'ICMÊ lance un éclairage sur les connexions parmi les nombreux facteurs qui façonnent notre bien-être, par exemple les liens entre les changements dans le revenu et l'éducation, et les changements dans la santé.

À long terme, l'ICMÊ vise à créer un cadre national qui décrit un éventail complet d'indicateurs du bien-être dans un indice composite unique. Une fois pleinement développé, celui-ci se révélera un solide outil d'information, qui fera régulièrement rapport des tendances dans le bien-être et permettra aux Canadiens de faire valoir le bien-être auprès des dirigeants politiques et des décideurs.

Bien-être des collectivités (IBC)

L'indice du bien-être des collectivités (IBC), méthode d'évaluation du bien-être socioéconomique des collectivités canadiennes, combine les données du recensement sur le revenu, le rendement scolaire, l'activité sur le marché du travail et le logement en des « notes » du bien-être accordées à chacune des plusieurs milliers de collectivités au Canada. L'IBC a été publié pour la première fois en 2004.

L'IBC vient compléter l'Indice du développement humain (IDH) des Indiens inscrits et des Inuits (IDH des Indiens inscrits et IDH des Inuits), établi par AADNC en vue de comparer le niveau moyen de bien-être des Indiens inscrits et des Inuits avec celui des autres Canadiens. Ces IDH se fondent sur l'Indice du développement humain des Nations Unies, indice composite dont se sert le Programme des Nations Unies pour le développement pour mesurer et comparer la qualité de vie dans quelque 170 pays.

Obtenu à partir du Recensement de la population canadienne, l'IBC se compose des quatre volets suivants, chacun échelonné depuis zéro jusqu'à une note maximale de 100 :

1. L'éducation, qui s'intéresse d'abord au nombre de membres de la collectivité qui ont obtenu au moins un diplôme d'études secondaires, puis au nombre d'entre eux qui ont obtenu un grade universitaire.
2. L'activité sur le marché du travail, qui établit combien de membres de la collectivité font partie de la population active et combien ont un emploi.
3. Le revenu, calculé en fonction du revenu total par personne.
4. Le logement, qui s'intéresse au nombre de membres de la collectivité qui possèdent une maison ne nécessitant pas de réparations majeures et non surpeuplée.

7.2.3 Utilisation des cadres et programmes de financement, de reddition de comptes, de gouvernance et de rendement

APN : Ententes [de rendement] communautaires

Dans *Accountability for Results* (APN, 2006-1), l'APN propose que les PN et les bailleurs de fonds [Traduction] « négocient des ententes communautaires comme s'il s'agissait d'un contrat, ou de la façon dont les ministères procéderaient dans un cadre de responsabilisation de gestion axé sur les résultats ou un cadre de vérification axé sur le risque. Une telle manière de procéder favorise la planification stratégique globale à long terme, laquelle guidera l'utilisation des ressources de la collectivité. On peut ainsi compter sur la "spécificité" nécessaire pour rendre compte des aspirations et des capacités de chaque collectivité, tout en repérant les possibilités de collaboration et de synergie entre les collectivités ayant des buts communs et des capacités mutuellement bénéfiques. De telles ententes peuvent créer une nouvelle structure de responsabilisation de gestion pour les gouvernements des PN, qu'ils soient assujettis à la *Loi sur les Indiens*, autonomes ou en voie de le devenir. »

L'APN fait observer que [Traduction] « la réussite de l'entente dépendra de l'état de préparation du gouvernement des PN (la bonne compréhension de ses objectifs et la capacité de mettre efficacement en œuvre les cinq principes [cinq principes d'une reddition de comptes efficace selon le BVG]) et de l'engagement du gouvernement du Canada à titre de partenaire ». Autrement dit, selon le document, il vaut la peine de prendre le temps de se pencher sur ces questions avant la conclusion d'une entente; d'établir les conditions de participation et un modèle des éléments à inclure. Pour ce faire, il faudra peut-être mener une évaluation des besoins ou un processus de planification communautaire globale. Pour sa part, le gouvernement du Canada devra être prêt à fournir des modèles novateurs de financement et de rapport, adaptés aux besoins et aspirations de la collectivité. Surtout, les ententes

doivent exposer en détail l'interprétation et les responsabilités de chaque partie, ainsi que son engagement envers les cinq principes énoncés par le BVG.

Cadre de financement des contributions de Santé Canada

Il y a quelques années, Santé Canada a introduit un nouveau *Cadre de financement des contributions*, conçu pour atteindre un objectif global : de meilleurs résultats sanitaires pour les collectivités des Premières Nations et des Inuits, l'accent étant toutefois porté sur un « continuum du contrôle » tandis que les bénéficiaires acquièrent une plus grande capacité de gestion. Il portait l'accent sur ce qui suit :

- Élargir la capacité des bénéficiaires de gérer les services de santé. Le contrôle exercé par le bailleur de fonds sur les décisions engageant des dépenses, et les rapports que le bénéficiaire est tenu de remettre à Santé Canada, sont réduits à mesure que ce bénéficiaire manifeste un progrès le long du « continuum de contrôle » par l'accroissement de sa capacité de gestion des programmes et finances. Le saut depuis le statut étroitement surveillé en vertu de la *Loi sur les Indiens* jusqu'au monde virtuellement autosuffisant de l'autonomie gouvernementale n'est pas insurmontable. Cette capacité est évaluée à la lumière de l'expérience du bénéficiaire en gestion de la santé, et de ses points forts et points faibles avérés. Cette expérience sert non seulement à évaluer la capacité du bénéficiaire, mais aussi à renforcer cette capacité.
- Rattacher le financement aux plans communautaires. L'une des premières exigences, lors de l'établissement d'une entente de financement, est de demander à la collectivité de préparer un plan sanitaire. La planification nécessaire se complexifie à mesure que les ententes de financement évoluent le long du « continuum de contrôle ». Le plan sanitaire exigé apporte une aide de trois façons :
 - Orienter le financement de manière à répondre le mieux possible aux besoins communautaires.
 - Servir de norme. Pour juger si les fonds sont employés à bon escient, Santé Canada et la collectivité comparent les résultats avec le plan.
 - Renforcer la capacité. Les membres de la collectivité engagés dans la planification acquièrent une expérience de la santé.
- Incitatifs à l'établissement de partenariats de service – Les ententes de financement exigent des bénéficiaires qu'ils envisagent des modalités de collaboration (p. ex. le regroupement ou les services communs) avec d'autres collectivités, y compris avec les fournisseurs de services de santé adjacents non autochtones. Cela revêt une importance particulière dans les petites collectivités, où de tels partenariats peuvent mener à une utilisation plus efficace des fonds destinés à la santé.
- La reddition de comptes est avant tout, et surtout, envers les membres de la collectivité. La préparation du plan sanitaire fait participer dès le début les membres de la collectivité, et les intéresse aux résultats de la surveillance. Les plans doivent comporter des dispositions touchant

les rapports communautaires. Le progrès le long du « continuum de contrôle » dépend de la capacité de la collectivité et de son expérience des rapports.

Programmes relatifs au marché du travail

L'année 2008 a vu l'introduction d'une nouvelle approche du soutien fédéral aux programmes relatifs au marché du travail, qui marquait une continuation du transfert aux provinces et territoires de la responsabilité première pour la conception et la prestation de tels programmes.

Les ententes fédérales-provinciales-territoriales, qui décrivent ces mécanismes, prévoient que le gouvernement fédéral distribuera tous les ans 500 millions de dollars au prorata de la population. En contrepartie de la plus grande marge de manœuvre dont ils bénéficient pour concevoir et assurer des services aux termes des ententes, les provinces et les territoires ont accepté et adopté un cadre de responsabilisation qui prévoit des activités de planification, l'établissement de rapports financiers et la réalisation de vérifications financières, des mesures du rendement, la communication au public des résultats, l'évaluation des programmes, la participation à un comité conjoint, et la reconnaissance publique du financement fédéral.

Ces ententes comportent un élément novateur, à savoir qu'elles obligent les bénéficiaires à démontrer (vérification indépendante à l'appui) que l'aide financière accordée par le gouvernement fédéral a servi à soutenir des activités de programme qui viennent s'ajouter, et non se substituer, à celles qui sont normalement financées par les provinces.

Cadre de gouvernance (premier cadre de gouvernance de l'Atlantique, 2008)

Le cadre de gouvernance (CG) donne une explication d'ensemble de la concordance dans les programmes et services donnés par les Autochtones dans les provinces de l'Atlantique. La planification globale comprend les objectifs qui se répercutent sur tous les programmes et services, et fournit les principes directeurs de la mise en œuvre au moyen du cadre de gouvernance :

- Social
- Logement
- Santé (y compris les grands déterminants de la santé)
- Développement économique
- Éducation (développement de la petite enfance jusqu'au postsecondaire)
- Services et infrastructure communautaires
- Services de police, etc.

Appui budgétaire général de nation à nation

Dans le secteur de l'aide internationale, l'appui budgétaire général est le soutien apporté par un ou plusieurs bailleurs de fonds au budget national global d'un pays en développement. L'appui budgétaire général a servi aussi à appuyer un secteur en particulier.

On établit parmi les bailleurs de fonds un *Cadre commun d'évaluation du rendement* qui sert de base aux examens périodiques et au versement de la tranche suivante du financement. Ces fonds sont ensuite gérés selon le système de planification, de budgétisation, de gestion financière et de rapport

propre au bénéficiaire, plutôt qu'au travers de comptes ou de procédures distinctes stipulées par chaque bailleur de fonds.

Programme de transferts financiers pluriannuels aux collectivités d'AADNC

Le Programme en rubrique (qui semble désormais disparu), qui faisait suite au rapport du Groupe d'experts indépendant, devait avoir les grandes caractéristiques qui suivent. Il vaudrait la peine d'en intégrer un grand nombre à la conception du nouveau modèle d'accord de subvention :

1. Cibler un groupe de Premières Nations très performantes, de même que de conseils tribaux qualifiés pleinement responsables de la prestation de programmes;
2. Fixer comme condition d'adhésion l'agrément ou la cote de viabilité financière accordée par une tierce partie indépendante et adaptée à la culture;
3. Pleine intégration de tous les programmes et services d'AADNC, et capacité d'inclure tous les programmes et services du gouvernement fédéral;
4. Exiger un plan communautaire comme base du transfert financier;
5. Rapport annuel, fondé sur les résultats, au gouvernement du Canada;
6. Durée de financement de cinq à dix ans, qui confère une flexibilité véritable et autorise une planification communautaire à long terme;
7. Neutralité des coûts;
8. Autorisation de financement par subvention, qui prend acte à la fois des solides antécédents du bénéficiaire et de sa reddition de comptes avant tout aux membres de la Première Nation.

7.2.4 Agrément/attestation

Un auteur (Graham, 2000) a proposé un système d'agrément autochtone faisant appel à un organisme indépendant, concernant par exemple la viabilité du rendement d'une Première Nation en matière de gestion financière. Selon l'auteur, un tel système aurait l'avantage d'offrir un moyen concret et pratique d'assurer l'intégrité financière des gouvernements des Premières Nations. Cette approche serait volontaire, dictée par les électors des Premières Nations, et montrerait le rapport entre la reddition de comptes horizontale et verticale. Les incitatifs poussant les Premières Nations à rechercher un agrément réduiraient peut-être l'importance des rapports exigés par le gouvernement de la part de celles qui sont agréées. En outre, les institutions financières seraient peut-être plus portées à travailler avec les collectivités agréées. Ce serait enfin une source d'emplois supplémentaires.

Graham soutient qu'une réforme prometteuse, dans la relation de responsabilisation entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations, serait peut-être un système d'agrément sur le modèle de la série de normes ISO actuelles conçues pour les organisations, dans lequel les Premières Nations rechercheraient un agrément en gestion financière décerné par un organisme indépendant. Selon l'auteur, voici les éléments principaux possibles d'un tel système :

1. Les Premières Nations créeraient un institut de gestion financière à but non lucratif qui dirigerait le système d'agrément, et qui serait indépendant de toute Première Nation ou organisation de défense politique. Bien que dirigé par les Autochtones, l'institut pourrait compter des personnes affiliées à des organisations de gestion financière actuelles (comme l'Association des agents

- financiers autochtones et l'Institut Canadien des Comptables Agréés) [Note : c'est aujourd'hui chose faite, sous forme du Conseil de gestion financière];
2. L'institut établirait une norme de gestion financière composée de plusieurs éléments [Note : c'est aujourd'hui chose faite, sous forme du Conseil de gestion financière];
 3. La norme pourrait contenir plusieurs « niveaux » de complexité afin de tenir compte des grandes variations dans la taille et les circonstances des Premières Nations;
 4. Les Premières Nations feraient volontairement une demande d'agrément par l'institut, allant jusqu'à payer des droits pour couvrir une partie des coûts d'agrément (le restant devant être couvert par une subvention du gouvernement fédéral ou du secteur privé);
 5. Une Première Nation n'obtiendrait l'agrément qu'à la condition de prouver que tous les éléments de la norme non seulement existent dans sa collectivité, mais aussi fonctionnent bien;
 6. L'agrément porterait sur une durée déterminée (disons trois ans), mais pourrait être retiré à tout moment pour des motifs bien définis (par exemple une vérification avec réserves ou un déficit important);
 7. Les forces du marché donneraient naissance à des entreprises qui sauraient fournir aux Premières Nations l'aide nécessaire pour créer les éléments de la norme ou pour améliorer ceux qui ont besoin d'une mise à niveau dans leurs collectivités.

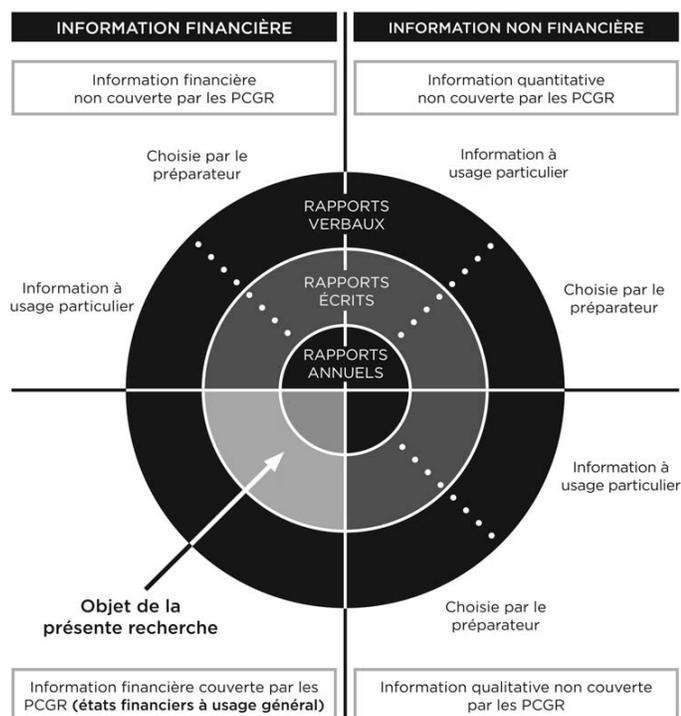
7.3 Exigences en matière de rapports

7.3.1 Quels sont les rapports exigés des PN?

Les différences dans les rôles et responsabilités et les attentes donnent lieu à des rapports différents, dont la forme et le contenu dépendent de la nature de la relation entre les gouvernements des Premières Nations et les autres parties. Le schéma illustré (modèle de rapport sur le rendement des PN), tiré du *Rapport du Groupe d'étude sur l'information financière des Premières nations, 2008*, indique la totalité des rapports exigés à des fins de reddition de comptes (ce qu'on désigne « rapport sur la reddition de comptes » ou « rapport sur le rendement »). Le schéma illustre le type d'information qu'on peut trouver dans les rapports de reddition de comptes, et la façon possible de les soumettre.

Le rapport du groupe d'étude fait observer que les rapports sont ordinairement sous forme écrite, mais qu'on se sert aussi de rapports verbaux au

Figure 1—Modèle de rapport de performance



sein des collectivités, où une assemblée générale peut donner l'occasion aux dirigeants de prononcer des discours, ou une station de radio communautaire peut diffuser les rapports. Les mécanismes de reddition de comptes locaux sont d'une immense variété au Canada, et il faut laisser toute latitude à la collectivité de concevoir et d'appliquer ces mécanismes.

Le plus souvent, le rapport annuel est la pièce maîtresse des rapports écrits d'une organisation. Il devrait contenir les états financiers et les notes accompagnant les états financiers, outre une variété d'autres renseignements.

Les rapports de reddition de comptes présentent de l'information tant financière que non financière; la première comprend les états financiers et les notes accompagnant les états financiers, des annexes et appendices, des budgets et d'autres éléments présentés en termes monétaires.

Une partie de l'information financière – le résumé des états financiers et les notes qui l'accompagnent – est assujettie aux principes comptables généralement reconnus (PCGR), tandis qu'une autre partie (comme le calcul détaillé du coût des produits ou la divulgation des salaires des hauts responsables) ne l'est pas.

L'information non financière peut être tant quantitative que qualitative. Idéalement, les rapports non financiers portent sur le plan stratégique du gouvernement de la PN, sur ce qui a été accompli grâce aux ressources utilisées et sur la mesure dans laquelle le plan a été réalisé. Le pourcentage de la population qui obtient son diplôme secondaire et les statistiques sur le poids à la naissance sont deux exemples d'information non financière quantitative; des éléments descriptifs comme une question de sécurité qui présente un risque « élevé », « moyen » ou « faible », ou de simples descriptions des taux d'emploi (« s'améliorent », « sont inchangés » ou « empirent »), sont deux exemples d'information non financière qualitative. Un rapport d'information non financière non seulement fait rapport du rendement passé, mais de plus signale les questions que doivent aborder les plans stratégiques futurs.

Les rapports spéciaux peuvent contenir de l'information financière non régie par les PCGR, qui est généralement plus précise et vient s'ajouter aux états financiers à usage général, par exemple les coûts de projets d'immobilisations ou de l'information sur les flux de rentrées. Ces rapports spéciaux peuvent aussi contenir de l'information non financière non régie par les PCGR, de nature quantitative ou qualitative, par exemple la description de la conformité aux ententes, lois et règlements.

Les rapports spéciaux, fondés sur des contrats, pactes, lois ou ententes mutuelles conclues par les parties à une relation de responsabilisation, sont conçus pour répondre aux besoins particuliers de ces parties. Comme ces rapports n'ont pas de forme normalisée, leur mode de préparation peut se guider sur les PCGR. Le groupe d'étude estime toutefois qu'un recours accru aux états financiers à usage général devrait réduire la nécessité de rapports spéciaux.

Une Première Nation typique doit déposer des rapports spéciaux auprès de plusieurs ministères fédéraux, notamment AADNC, Santé Canada, RHDC et SCHL. Le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2002 qualifie les exigences fédérales en matière de rapports de « fardeau » et évalue à 168

au moins le nombre de rapports que les collectivités des Premières Nations sont tenues de fournir tous les ans. Le rapport de 2002 signale que « [l]es organismes fédéraux doivent absolument réexaminer et mieux coordonner leurs exigences en matière de rapports », pour conclure en fait que « [a]u lieu de fournir des informations sur des activités de programmes interprétées de façon étroite, les rapports devraient fournir des renseignements utiles aux Premières nations et au gouvernement fédéral. Un changement radical s'impose donc. »

Dans ses conclusions sur les rapports, le groupe d'étude fait observer que « [l]es états financiers à usage général devraient répondre à bon nombre des besoins des trois groupes clés d'utilisateurs et d'autres parties intéressées envers lesquels les Premières nations ont des obligations redditionnelles. Bien que certains aient exprimé des inquiétudes quant aux conséquences que pourrait avoir le fait de présenter un tableau complet de la situation financière des Premières nations, il est essentiel, d'un point de vue redditionnel, de présenter une information complète, et il devrait aussi être plus rentable de le faire. Idéalement, la diffusion d'états financiers à usage général devrait permettre de réduire le nombre de rapports à usage particulier requis et, partant, alléger le fardeau administratif lié aux obligations d'information des Premières nations. »

7.3.2 Améliorer les déclarations : points de vue et opinions

Baker (2010) note que [*Traduction*] « ... nous observons que la majorité des rapports se préoccupent de conformité plutôt que de rendement. Une reddition de comptes de ce type voit la bande comme un agent ou sous-ministère du gouvernement fédéral canadien plutôt que comme un gouvernement autonome, pour lequel on s'attendrait à davantage de programmes, de reddition de comptes et de rapports portant sur les besoins de l'organisation et de la collectivité qu'elle sert. »

L'examen des rapports des Premières Nations par la vérificatrice générale a également noté l'absence de rapports sur le rendement, de même que le manque de consultation des Premières Nations au stade de la préparation et de l'introduction des exigences en matière de rapports (Bureau du vérificateur général, 2002). Voici certains des problèmes relevés dans le rapport de la vérificatrice générale en 2002 :

- Des chevauchements et répétitions parmi les rapports nécessaires;
- Les rapports ne sont pas pleinement utilisés;
- Les exigences en matière de rapports sont imposées à la suite d'une consultation insuffisante;
- L'information signalée n'est pas utilisée pour fixer les niveaux de financement;
- Des rapports qui ne correspondent pas aux priorités communautaires;
- Une rétroaction insuffisante aux Premières Nations;
- Un manque d'information sur le rendement ou les résultats du programme.

Les paragraphes suivants présentent quelques idées sur la façon d'améliorer les rapports et de les rendre moins onéreux.

Document d'information de l'APN sur la reddition de comptes

Dans ce document d'information (2005), l'APN fait observer que toute discussion des rapports valables pose deux questions essentielles :

1. Quelle est l'information nécessaire pour rendre des comptes convenables?
2. Comment veiller à ce que les décisions prises, et leurs résultats, soient clairement communiqués aux destinataires de ce rapport?

L'APN suggère ensuite que [Traduction] « l'information soit fournie de façon non seulement à ce que les décideurs puissent l'utiliser, mais aussi à ce que les personnes envers lesquelles les décideurs doivent rendre des comptes puissent la comprendre. Il faut donc miser sur la clarté et la transparence; la relation entre la décision et le résultat doit être claire pour tous ceux qui sont concernés. La transparence liée au financement et le montant des fonds à investir pour réaliser les résultats sont de la plus grande importance à cet égard. Pour que l'information soit utile, il faut aussi que chaque partie intervenant dans l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques participe à la reddition de comptes, ce qui comprend les provinces, les territoires et les organismes non gouvernementaux, de même que le gouvernement fédéral et les Premières Nations. »

Enfin, selon le document, il faut pleinement se pencher sur la définition des attentes à l'égard des résultats, en expliquant clairement ce qui devait se produire, pour permettre la tenue d'une évaluation de ce qui a fonctionné ou n'a pas fonctionné. Ainsi, il faut indiquer les résultats visés (ou extraits, buts, objectifs), les responsables de leur définition et la façon de procéder. Pour que la reddition de comptes soit significative, il importe d'établir des attentes convenables à l'égard des résultats, puis de demander des comptes aux responsables si les résultats ne sont pas obtenus.

Rapport de 2009 de l'Institut sur la gouvernance (Graham et Motsi)

Les auteurs indiquent trois façons d'améliorer les rapports quand ils sont préparés en collaboration :

1. Des modèles de rapport et une collecte de données communs – Dans l'exemple du réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, les gouvernements fédéral et provinciaux avaient convenu de préparer en commun un rapport de reddition de comptes annuel, puis de procéder à des évaluations conjointes du programme.
2. Un travail commun d'amélioration des données – Un exemple est fourni par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), organisation indépendante et à but non lucratif qui sert de point de convergence pour la collaboration parmi les grands intervenants dans le système de santé canadien – gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, autorités sanitaires régionales, hôpitaux, chercheurs et associations représentant les professionnels de la santé – en vue de l'information statistique et de l'analyse d'une variété de questions de santé qui touchent les Canadiens.
3. Examens conjoints – Des vérifications coordonnées en commun en fournissent un exemple, mais un exemple plus intéressant est donné par la création du Conseil canadien de la santé, dans le cadre de l'Accord sur le renouvellement des soins de santé de 2003. Cet organisme s'adresse directement aux Canadiens et leur offre un point de vue national, à l'échelle du système, ainsi qu'une évaluation impartiale de l'état du renouvellement des soins de santé au Canada.☐

Bulletin sur les questions autochtones (BQA)

Un bulletin sur les questions autochtones (selon le document *Aboriginal Roundtable: Accountability for Results*, 2006) :

- fournit des indications sur les résultats, les rapports, la reddition de comptes et les relations. Il faudrait des rapports distincts pour chaque groupe (Premières Nations, Inuits et Métis);
- applique l'optique transculturelle voulue :
- autorise une participation directe aux processus liés aux questions politiques, à l'élaboration de politiques et à la prestation des programmes.

Les éléments généraux suivants ont été proposés pour focaliser la discussion dans un tel bulletin :

- Données sur les dépenses – transfert des responsabilités; financement de base
- Mesure de la relation; notation; droits, processus et partenariat
- Indicateurs de la qualité de vie – nationaux; provinciaux; locaux; nationaux; préservation de la culture
- Utilisation des services – Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS); mesurer comment nous obtenons l'accès; accès institutionnel; accès constitutionnel.

Le document d'information fédéral sur la séance de suivi sur la responsabilisation axée sur les résultats de la Table ronde (2006) traite aussi des éléments possibles d'un bulletin sur les questions autochtones, et propose que ce bulletin présente un nombre fixe de résultats socioéconomiques à réaliser, ainsi que les indicateurs utilisables pour suivre et mesurer les progrès vers les résultats souhaités. Il pourrait contenir les éléments suivants :

- Résultats communs : Tous les partenaires (fédéraux, provinciaux/territoriaux et autochtones) s'entendent sur les résultats à suivre au fil du temps, par exemple l'état de santé des Autochtones par rapport à celui des autres Canadiens;
- Indicateurs communs : Les partenaires s'entendent sur les indicateurs à utiliser pour suivre les résultats, par exemple l'espérance de vie à titre d'indicateur de l'état de santé;
- Données communes : Les partenaires conviennent de s'échanger des données, par exemple des statistiques de l'état civil provinciales/territoriales regroupées pour en arriver à des données nationales (ou séparées pour obtenir des données communautaires);
- Coordination des rapports : Les parties peuvent faire rapport ensemble ou séparément, tant qu'il existe une entente qui empêche le travail en double; ainsi, les provinces et territoires pourraient choisir de préparer des rapports distincts sur la population autochtone dans leur ressort, ou des peuples autochtones particuliers pourraient opter de préparer des rapports distincts, mais tous peuvent puiser dans des sources de données communes.

Rapports au moyen d'examens en table ronde

Le projet *Improving the Way We Work with Aboriginal Community Controlled Organizations* (gouvernement de l'État de Victoria (Australie), ministère de la Santé, 2011) a été entrepris afin d'aider les organisations autochtones à maintenir leur force et leur stabilité, à offrir des services adaptés à la culture et conformes à leurs ententes de financement, et à satisfaire aux exigences du gouvernement en matière de reddition de comptes.

Il ressort des constatations essentielles issues du projet que, pour les organisations autochtones :

- le plus gros problème est posé par les rapports sur les secteurs de programme financés;
- le processus de rapport actuel ne capte pas les accomplissements et l'éventail des activités lancées par les organisations autochtones;
- on ne sait pas au juste comment les ministères utilisent l'information signalée.

On estime que les séances en table ronde qui rassemblent les organisations autochtones, membres de la collectivité et bailleurs de fonds sont une meilleure approche des rapports. Voici les objectifs des séances :

- Offrir l'occasion aux organisations autochtones de discuter avec les organismes de financement d'elles-mêmes et de leur collectivité, en plus de la prestation des services;
- Aider les organisations autochtones à améliorer la teneur et la qualité de l'information qu'elles présentent, ainsi qu'à recevoir une rétroaction sur leurs rapports;
- Pour réduire le fardeau administratif des organisations autochtones, se servir de réunions pour traiter des exigences actuelles en matière de rapports et les remplacer.

Voici les principes directeurs des rapports en table ronde :

- Offrir aux organisations autochtones des rapports plus valables et adaptés à la culture, y compris des possibilités de communication bilatérale et de rétroaction;
- Faire en sorte que le personnel régional comprenne mieux les organisations autochtones, et leurs difficultés, problèmes et réussites;
- Améliorer la communication et la relation entre les organisations autochtones et les ministères de la Santé et des Ressources humaines;
- Offrir aux deux ministères l'occasion de discuter des rapports avec les organisations autochtones sous une forme qui autorise une réaction immédiate et le suivi de toute question;
- Réduire et simplifier les réunions et modalités de rapport en place dans les deux ministères avec les organisations autochtones;
- Se concentrer sur les résultats pour la collectivité autochtone.

Passer aux « rapports continus » et à l'attestation continue »

La question semble être – surtout aux États-Unis – de savoir quand et comment on passera aux *rapports continus* et à l'*attestation continue* des états financiers, plutôt que si ces changements se produiront.

Les infrastructures informatiques et les logiciels ont progressé au point où il devient possible, sur le plan technique et économique, de commencer à préparer et à diffuser des états financiers tous les mois au moins. Il faut sans doute s'attendre au jour où les divulgations financières et non financières pleines ou partielles seront traitées en permanence et présentées en temps réel.

Les consommateurs de l'information exigent – et la Securities and Exchange Commission (SEC), l'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) et le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) envisagent – des changements de cette nature dans les rapports et l'attestation.

La convergence rapide des facteurs du marché garantissent ainsi – que « continu » désigne des rapports mensuels, quotidiens, horaires ou en temps réel – que dans un proche avenir les organisations soumises à l'examen du public publieront, et les vérificateurs confirmeront, l'information financière à intervalles plus fréquents que le calendrier trimestriel actuel.

La plus grosse difficulté devant nous est d'examiner comment des changements de cette nature pourraient se répercuter sur les processus de prise de décisions et sur les résultats obtenus ensuite par les différents groupes constitutifs comme les bailleurs de fonds, les investisseurs, les préparateurs et les assureurs.

Cadre de l'APN pour la production de rapports sur Comblent l'écart

Ce Cadre a été établi selon les principes suivants :

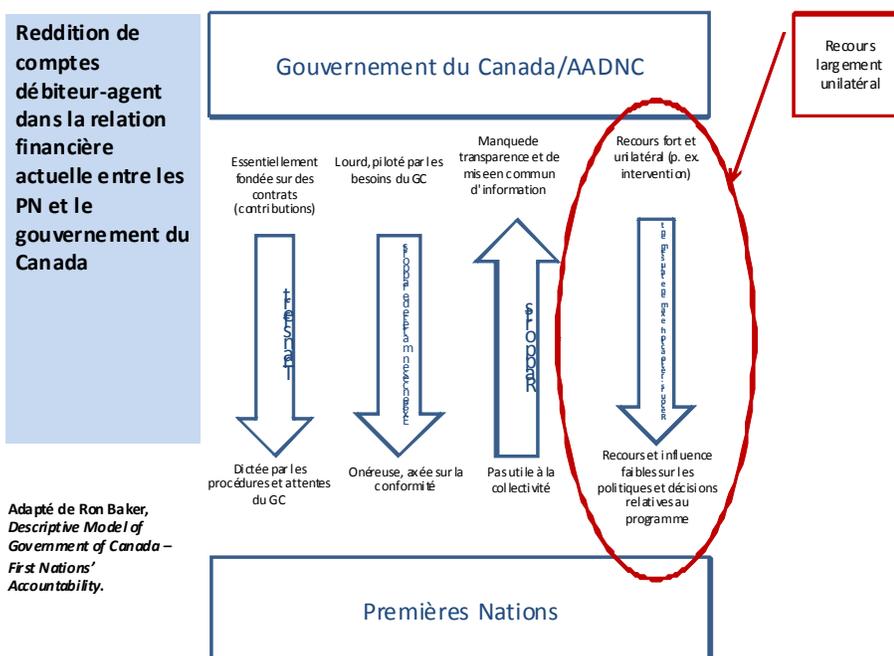
1. Le cadre des rapports doit respecter le caractère distinct des Premières Nations et ne pas les mettre dans la même catégorie des politiques panautochtones, qui obligatoirement rechercherait les solutions « communes les plus basses »;
2. Le cadre des rapports s'appuiera sur la notion de reddition de comptes réciproque (mutuelle/commune). Le gouvernement fédéral doit montrer la mesure dans laquelle il s'acquitte de ses obligations fiduciaires envers les Premières Nations qui détiennent des droits inhérents, ancestraux et issus de traités;
3. Les indicateurs doivent provenir des « résultats escomptés », qui découlent à leur tour de la vision et des objectifs collectifs des Premières Nations. Le plan décennal de Comblent l'écart entre Premières Nations et autres Canadiens s'est fixé la vision suivante :
4. Un plan décennal pour comblent l'écart dans la qualité de vie entre les Premières Nations et la population canadienne. Pour y arriver, il faudra reconnaître et exercer les compétences des Premières Nations, créer des occasions de développement durable, renforcer la capacité institutionnelle et concentrer les efforts sur tous les déterminants de la santé;
5. Le Cadre se révélera utile pour faire rapport aux gouvernements FPT et des Premières Nations, mais aussi pour éduquer le public et le sensibiliser aux besoins et problèmes des Premières Nations, et à leur relation spéciale avec ces gouvernements;
6. Le Cadre autorisera la comparaison avec la population générale canadienne, de manière à mesurer les progrès et à comblent les écarts dans les résultats;

7.4 Mécanismes d'examen et d'ajustement

Ces mécanismes constituent le quatrième élément du cadre de reddition de comptes, qui est ainsi libellé : « 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 ». Cet élément traite de l'utilisation qui est faite des rapports qui sont prêts, et désigne la façon dont le rendement sera examiné et rajusté.

Dans sa modélisation de la relation de responsabilisation entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations (voir le schéma ci-joint), Baker (2010) nomme le recours (soit la rétroaction et les mécanismes d'examen et d'ajustement) comme le dernier échange du processus de reddition de comptes. Dans la relation de responsabilisation actuelle, qui est largement celle de débiteur-agent entre le gouvernement fédéral et les PN, ce recours est selon Baker [Traduction] « l'échange, entraînant l'action ou l'inaction du débiteur, qui découle de la réception et l'analyse de l'information fournie par l'agent. C'est dans cet échange que les sanctions – comme la retenue des fonds ou la nomination d'un séquestre-administrateur – sont imposées, ou encore qu'aucune mesure formelle n'est prise à l'encontre des bandes dont les rapports indiquent la conformité à l'entente de financement et à des cibles comme le ratio dette-revenu. Mais cette inaction constitue elle-même un échange, c'est-à-dire l'approbation implicite de la continuation de la relation sous sa forme actuelle (y compris le versement de fonds). »

Baker note aussi que l'orientation du processus de réponse dans cet élément a de même son importance. La qualité unidirectionnelle du processus témoigne d'un déséquilibre dans le pouvoir, comme le fait aussi la sévérité du recours offert au gouvernement fédéral (p. ex. intervention, ou cessation du financement).



Les conclusions de Baker correspondent à une affirmation antérieure de l'APN (APN 2006-1), à savoir qu'il n'existe pas encore de mécanisme complet pour veiller à ce qu'on procède à un examen et un

rajustement raisonnables pour entraîner une amélioration des résultats sur place. L'APN ajoute qu'il faut construire ces mécanismes selon des critères de collaboration et de coopération, et de façon à satisfaire les deux côtés.

S'il faut pouvoir faire appel à un recours équilibré dans la relation de responsabilisation entre les PN et le gouvernement fédéral, un recours tout aussi robuste est nécessaire à l'échelle locale entre le conseil des PN et les membres de la collectivité. Si la relation de responsabilisation principale est entre le gouvernement d'une PN et ses membres, le gouvernement et les membres sont tous appelés à jouer un rôle important dans la relation de responsabilisation. Comme l'explique Baker, « [I]es membres – qui choisissent leur gouvernement et sont également responsables de tout changement dans ce gouvernement – ont l'obligation de s'engager, et donc de tenir leur gouvernement responsable par l'examen à la fois de sa performance et des rajustements nécessaires qu'il apporte pour améliorer cette performance ».

On peut affirmer que les mécanismes d'examen et d'ajustement sont l'élément le plus faible du spectre actuel des relations de responsabilisation relatives aux PN. Un travail important est à faire dans ce domaine, dans l'optique d'un engagement envers le caractère raisonnable, l'équilibre et un robuste cheminement bidirectionnel de la création et de l'application de mécanismes d'examen et d'ajustement, dans une relation de responsabilisation qui devient de plus en plus réciproque.

7.5 Résumé

Cette partie s'est concentrée sur trois éléments du cadre de reddition de comptes :

1. Rendement attendu;
2. Exigences en matière de rapports;
3. Mécanismes d'examen et d'ajustement.

Voici certaines des conclusions essentielles, relatives au modèle d'accord de subvention, pour lesquelles cette partie fournit une justification :

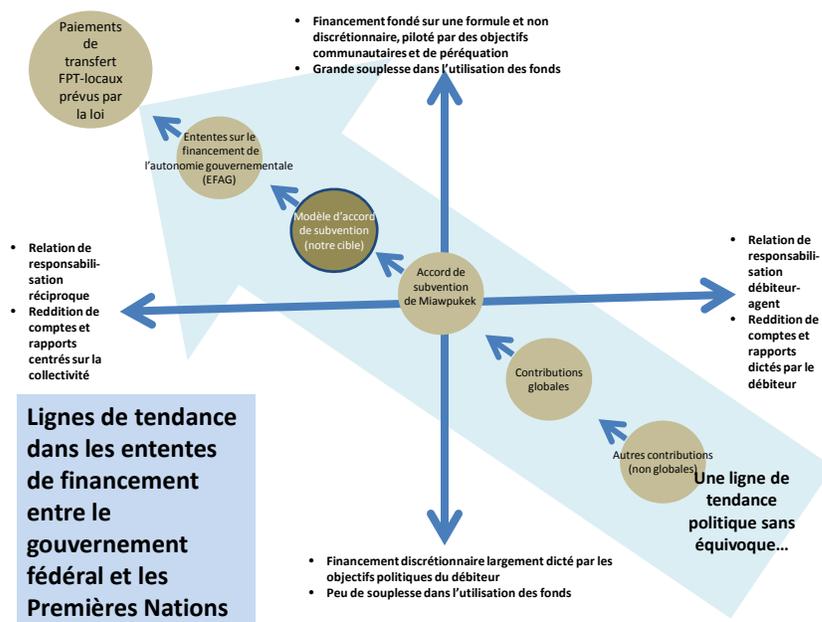
1. Recours aux examens du rendement par des tiers indépendants, qui respectent les valeurs culturelles, pour compléter (ou même remplacer) les évaluations du rendement du Ministère même. Le Ministère pourrait simplement accepter – au lieu de sa propre évaluation du rendement – un examen par un tiers agréé par les deux parties dans un domaine de rendement précis (p. ex. la gestion financière).
2. Demande d'un plan communautaire fondé sur le rendement comme base du transfert financier. Le plan communautaire serait ancré dans un cadre de gestion du rendement communautaire commun, fondé sur les extrants, auquel contribueraient autant les membres de la collectivité que les bailleurs de fonds. Le plan servira de base pour laisser à la PN une latitude véritable touchant l'utilisation et l'application des fonds reçus, puisque les bailleurs de fonds seront rassurés de savoir que leur investissement dans des résultats communs se guide sur un plan communautaire à long terme, surveillé par des membres engagés de la collectivité.

3. Un rapport annuel, fondé sur les résultats, à la collectivité et au gouvernement du Canada, qui prend pour modèle le cadre de gestion du rendement commun. Le rapport pourrait prendre la forme d'un bulletin de rendement qui servirait non seulement de rapport annuel, mais aussi de baromètre longitudinal et de dispositif de repérage des changements dans les paramètres de rendement tout au long de la vie utile de l'entente de financement.
4. Emploi d'autres méthodes possibles pour les rapports, et les examens et rajustements, comme des examens du rendement en table ronde. Ces derniers examens pourraient réduire davantage encore le fardeau des rapports sur toutes les parties en cause, ainsi que servir de forum entre la PN et les bailleurs de fonds pour des discussions et échanges personnels bidirectionnels, pour une rétroaction, et pour un examen et un rajustement.
5. Emploi de « rapports continus »/« attestations continues » chez les collectivités des PN relativement bien outillées en compétences, outils et infrastructures de technologie de l'information. Cela peut aller d'une simple « récolte sur le Web » (un bailleur de fonds fédéral « récolte » de l'information pertinente dans des affichages Web traitant de reddition de comptes et concernant la collectivité des PN) à des transferts d'information pertinente de système à système (un peu comme le cybercommerce) selon les normes de l'industrie (p. ex. XBRL (eXtensible Business Reporting Language), l'une des familles de langues XML qui sont en voie de devenir un moyen normalisé de communiquer l'information électronique dans le monde des affaires.)

8. Conclusions et recommandations

8.1 L'utilisation des subventions marque un progrès dans le discours politique actuel

À l'issue d'un examen prolongé d'une masse énorme de documents et de discussions intenses sur ce sujet, on échappe difficilement à l'impression d'une convergence générale – le point oméga, si l'on peut dire –, dans le discours politique actuel, vers ce qui ressemble à un consensus : la relation financière avec les Premières Nations doit finir par sortir du domaine, de plus en plus difficile, des subventions et contributions pilotées par des procédures politiques et administratives, pour en arriver à un état plus proche du financement légal, à base de péréquation et fondé sur des formules, caractéristique des paiements de transfert FPT.



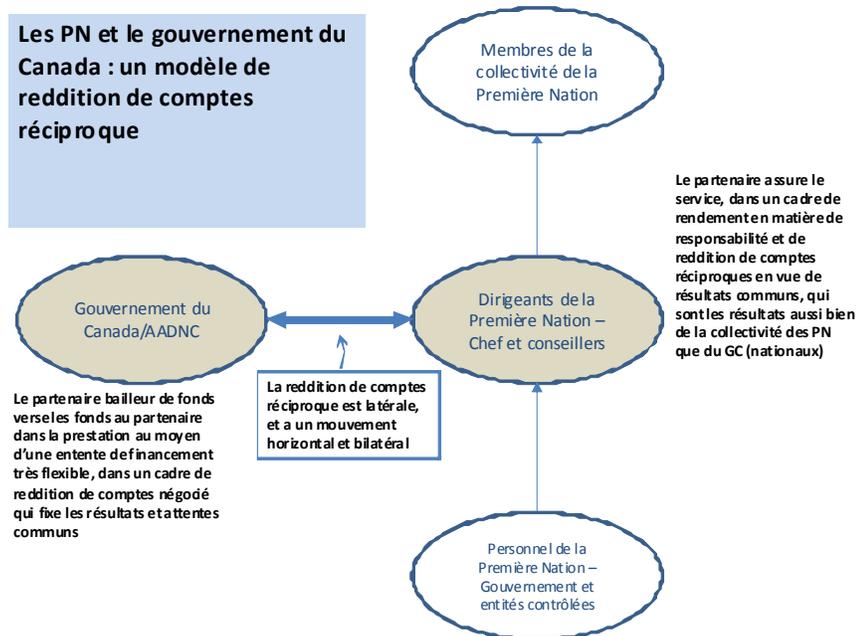
Comme chacun le sait, cette façon de dire les choses remonte à Penner, à la CRPA et, plus récemment, au Groupe d'experts indépendant. Nous n'avons détecté aucune déclaration ou intention fédérale qui énonce clairement la nécessité de passer à des régimes de paiement de transfert plus ancrés sur des formules et d'augmenter le recours aux subventions pour les PN non autonomes, mais cette approche constitue sans aucun doute une évolution dans ce sens.

L'utilisation accrue des subventions serait une réponse utile aux constatations, conclusions et recommandations de beaucoup des rapports et études examinés, et va aussi dans le sens de la tendance politique générale vers une relation financière qui traite des collectivités autochtones comme un ordre de gouvernement dans la politique canadienne.

8.2 La relation de responsabilisation dans le modèle d'accord de subvention (MAS)

Nous estimons que le modèle de reddition de comptes qui sous-tend le MAS doit, pour réussir, s'appuyer sur une conception plus mutuelle de la relation de responsabilisation entre les PN et les autres ordres de gouvernement, y compris le gouvernement fédéral. Cette relation doit par ailleurs intégrer et bâtir un riche faisceau de « tentacules » dans plusieurs réalités utiles :

- Nécessité de renforcer la relation de responsabilisation locale et de bâtir sur elle – depuis le conseil des PN jusqu'aux membres;
- Nécessité d'accommoder la nature évolutive de la relation de responsabilisation entre les PN et le reste



du Canada, où on note plus de modalités de reddition de comptes de gouvernement à gouvernement (ou de « nation à nation »);

- Nécessité de renforcer les institutions de soutien à la gouvernance et à la reddition de comptes, et d'attestation, des PN, et de s'appuyer davantage sur elles;
- Nécessité pour une harmonisation et une coordination accrues entre les bailleurs de fonds fédéraux, axés sur les préoccupations communes touchant les extrants et résultats communautaires.

Si on adopte les substitutions voulues, les cinq principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (2005) constituent en ensemble utile de préceptes – si ce ne sont des principes – pour le contexte de la relation de responsabilisation entre les PN et le gouvernement fédéral :

1. Prise en charge locale (communautaire) : La collectivité des PN essentiellement prend en charge la prestation de ses services et son programme de développement, au travers de son plan communautaire et de son leadership sur les stratégies, plans et politiques en matière de prestation de services.

2. Alignement des bailleurs de fonds : Les bailleurs de fonds fédéraux rattachent leur financement aux stratégies et plans communautaires, et au besoin de renforcer la capacité de gestion efficace des services et du développement.
3. Harmonisation des bailleurs de fonds : Guichets de coordination uniques, cadres de rendement communs, examens du rendement conjoints et rapports conjoints en vue d'assurer une meilleure coordination des bailleurs de fonds fédéraux, la simplification des procédures, l'encouragement aux ententes communes et la répartition de la charge de travail parmi les bailleurs de fonds.
4. Gestion axée sur les résultats : Se servir d'un projet de gestion concertée (PGC) pour améliorer la gestion des ressources et la prise de décisions à l'appui des résultats communautaires.
5. Reddition de comptes réciproque : Responsabilisation à l'égard des résultats partagée entre les bailleurs de fonds fédéraux et les collectivités des PN.

Des sept principes de la gestion publique frugale (Clark, 2007) susceptibles de sous-tendre la structuration et la gestion d'un projet de gestion concertée (PGC), cinq ont de la pertinence pour la refonte, articulée autour du PGC, de la relation de responsabilisation entre le gouvernement fédéral et les PN. Les voici, adaptés pour les PN bénéficiaires à titre de partenaires dans une telle relation :

1. Mesures et objectifs orientés vers les résultats : Énoncer les objectifs de manière qu'on puisse établir des mesures du rendement susceptibles de servir de base pour des incitatifs pertinents, et pour la structuration, le ciblage et la gestion des ententes de financement.
2. Incitatifs liés au rendement : Réfléchissez bien au comportement que vous exigez des gens et des partenaires du PGC, et encouragez ce comportement.
3. Concentration et spécialisation liées à l'efficacité : Essayez d'encourager les regroupements et la création d'ententes de services partagés entre Premières Nations, centralisez les processus lorsque le coût moyen baisse à mesure que l'échelle est augmentée, réalisez des concentrations lorsque la spécialisation permet de réaliser des économies, regroupez les locaux lorsque le travail à proximité de ceux qui exécutent des activités connexes peut procurer des avantages.
4. Ciblage axé sur l'équité : Orientez les avantages des ententes de financement vers ceux qui en ont le plus besoin dans la collectivité des PN. Dans un contexte d'équité, « besoin » désigne les exigences qui entourent la prestation de services, la péréquation, la comparabilité des services, l'élimination des écarts critiques dans la collectivité, etc.
5. Planification de la mise en œuvre sensible au changement : Il faut que le changement soit soigneusement planifié et appliqué par étapes, en tenant compte des dispositions sur les droits acquis et les autres rajustements, parce qu'une application rigoureuse de ces principes modifierait la nature de la relation de responsabilisation aussi bien que la structure des processus qui l'accompagnent (cadres de rendement, « conversations » sur le rendement, ciblage du financement en vue de créer des incitatifs et d'augmenter l'avoir propre, etc.).

Nous concluons, à la lumière de ce qui précède, que les éléments suivants doivent être intégrés à la structure de la relation de responsabilisation avec les Premières Nations qui se qualifient pour une subvention :

1. Une façon de voir plus « réciproque » de la relation de responsabilisation entre les PN et les autres ordres du gouvernement, y compris le gouvernement fédéral;
2. Renforcement de la relation de responsabilisation locale, soit du conseil des PN aux membres;
3. Prise en charge locale (communautaire) : La collectivité des PN essentiellement prend en charge la prestation de ses services et son programme de développement, au travers de son plan communautaire et de son leadership sur les stratégies, plans et politiques en matière de prestation de services.
4. Accommodation de la nature évolutive de la relation de responsabilisation entre les PN et le reste du Canada en général et le gouvernement fédéral en particulier;
5. Création et renforcement d'institutions des PN qui veillent à la gouvernance, au soutien à la reddition de comptes et à la certitude au sein de la collectivité autochtone;
6. Davantage d'alignement, d'harmonisation et de coordination entre bailleurs de fonds, l'accent étant porté sur une préoccupation commune concernant les résultats communautaires.
7. Utilisation d'un projet de gestion concertée (PGC) pour améliorer la gestion des ressources et la prise de décisions à l'appui des résultats communautaires.

8.3 Souplesse et équité dans le MAS

Les transferts financiers FPT ne sont pas vraiment un modèle adapté aux transferts financiers actuels aux collectivités autochtones. Un meilleur modèle est fourni par les transferts entre provinces et localités faisant intervenir les conseils locaux et les municipalités, et aussi par les transferts aux PN autonomes (EFAG) et les efforts d'harmonisation engagés en vue d'en parvenir à une approche des transferts financiers plus axée sur des formules, qui offre aussi une conception plus large de la péréquation (davantage apparentée à des transferts FPT).

L'un des avantages de la recherche d'une harmonisation des dispositions du MAS avec les EFAG et les transferts provinciaux/locaux, dans les limites fixées, est l'établissement d'une voie plus directe, moins accidentée, qui permettra au MAS d'évoluer sans cesse vers un régime de transfert financier qui s'apparente davantage à des transferts entre ordres de gouvernement. Autrement dit, les PN non autonomes ont avantage à adopter un régime de subventions évolutif, ancré dans le MAS, qui soit dans la même famille politique que les EFAG et les transferts financiers entre ordres de gouvernement. On créerait ainsi un bassin de solides approches politiques et pratiques administratives susceptibles d'être partagées, tout en facilitant la transition des bénéficiaires d'un régime à un autre.

La structuration du régime de transfert financier énoncée dans le modèle d'accord de subvention doit tenir compte de plusieurs questions qui touchent les gouvernements FPT, les entités locales et l'autonomie gouvernementale :

1. Durée de financement de cinq à dix ans, qui confère une flexibilité véritable et autorise une planification communautaire à long terme;
2. Équité. Les fonds versés par AADNC aux bandes ou conseils tribaux doivent satisfaire à un critère d'équité double – équité parmi les régions, et équité parmi les bandes ou conseils tribaux au sein d'une région. Dans le cas de la péréquation FPT, l'équité est mesurée entre provinces, tandis qu'elle est mesurée au sein d'une province, entre collectivités autochtones et non autochtones, pour le financement des Autochtones. Les citoyens des collectivités autochtones autonomes devraient donc avoir accès à des programmes et services raisonnablement comparables à ceux des autres Canadiens dans des situations comparables, sans distinction des circonstances géographiques. Ceci étant, le MAS devrait peut-être s'appuyer davantage sur les principes de péréquation intégrés aux paiements de transfert FPT.
3. Clarté et prévisibilité des politiques financières et stabilité des paiements, tant pour le gouvernement fédéral, qui doit budgétiser la dépense, que pour les bénéficiaires, qui doivent bénéficier d'une certaine sécurité du revenu en vue de planifier leurs activités. Les rajustements apportés aux paiements de transfert fiscal d'une année à l'autre devraient être relativement stables et prévisibles. La politique et les arrangements institutionnels accessoires sur lesquels ils sont fondés devraient également favoriser la stabilité et la prévisibilité. Un mouvement concerté vers des modalités de transfert fondées sur une formule se justifie lorsque les formules de financement employées sont plus claires, et lorsque les coûteuses négociations qui traînent en longueur se révèlent moins nécessaires lors du renouvellement des ententes.
4. Un fonctionnement et des résultats de programme qui sont clairs (transparents) aux autorités bénéficiaires, aux membres de leur collectivité et au grand public. Ils doivent être également objectifs et axés sur des données exactes, fiables et opportunes, plutôt qu'à la discrétion du pourvoyeur de subventions.
5. La réceptivité aux changements dans la situation financière du bénéficiaire et la flexibilité voulue pour accommoder les modifications des ententes, pour autoriser l'évolution de la portée de la responsabilité du bénéficiaire et de sa capacité de gestion.
6. De solides incitatifs qui poussent le bénéficiaire à encourager le développement économique, à élargir les sources de revenus, à aborder les questions sociales et à favoriser l'autosuffisance.
7. Pour les bénéficiaires, tenir compte des circonstances spéciales et de « besoins » distincts de certaines collectivités.

8. Plaine intégration de tous les programmes et services d'AADNC, et capacité d'inclure tous les programmes et services du gouvernement fédéral.

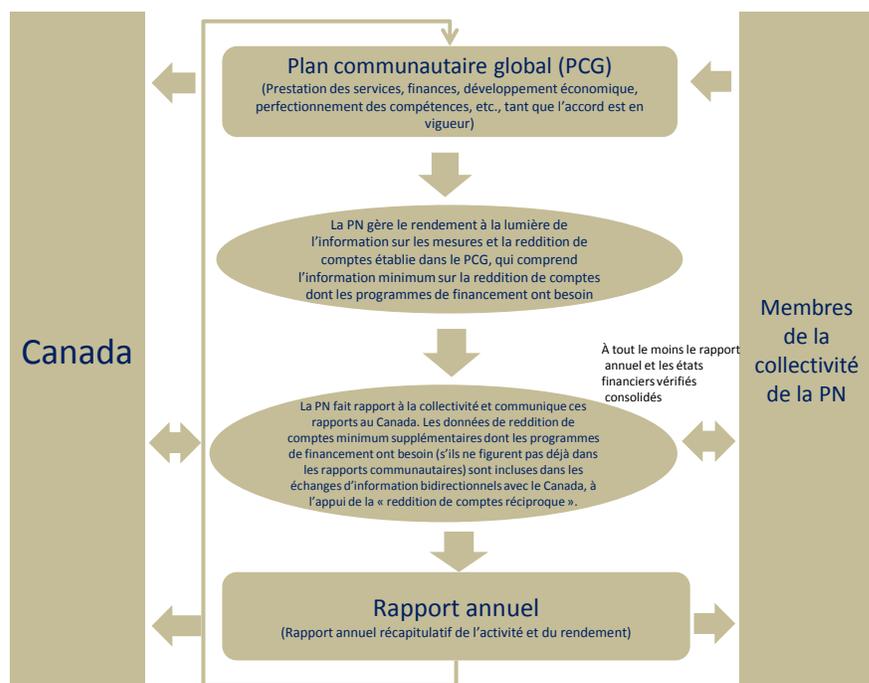
8.4 Rendement et rapports dans le MAS

Le modèle d'accord de subvention devrait pouvoir contenir les dispositions suivantes sur le rendement et les rapports :

1. Recours aux examens du rendement par le Ministère ou des tiers indépendants, qui respectent les valeurs culturelles. Le Ministère pourrait simplement accepter – au lieu de sa propre évaluation du rendement – un examen par un tiers agréé par les deux parties dans un domaine de rendement précis (p. ex. la gestion financière).
2. Demande d'un plan communautaire fondé sur le rendement et d'un cadre de gestion du rendement. Le plan communautaire serait ancré dans un cadre de gestion du rendement communautaire commun, fondé sur les extrants, auquel contribueraient autant les membres de la collectivité que les bailleurs de fonds. Le plan servira de base pour laisser à la PN une latitude véritable touchant l'utilisation et l'application des fonds reçus, puisque les bailleurs de fonds seront rassurés de savoir que leur investissement dans des résultats communs se guide sur un plan communautaire à long terme, surveillé par des membres engagés de la collectivité.
3. Un rapport annuel, fondé sur les résultats, à la collectivité et au gouvernement du Canada, qui prend pour modèles le plan communautaire et le cadre de gestion du rendement commun. Le rapport pourrait prendre la forme d'un bulletin de rendement qui servirait non seulement de rapport annuel, mais aussi de baromètre longitudinal et de dispositif de repérage des changements dans les paramètres de rendement tout au long de la vie utile de l'entente de financement.
4. Emploi d'autres méthodes possibles pour les rapports, et les examens et rajustements, comme des examens du rendement en table ronde. Ces derniers examens pourraient réduire davantage encore le fardeau des rapports sur toutes les parties en cause, ainsi que servir de forum entre la PN et les bailleurs de fonds pour des discussions et échanges personnels bidirectionnels, pour une rétroaction, et pour un examen et un rajustement.
5. Emploi de « rapports continus »/« attestations continues » chez les collectivités des PN relativement bien outillées en compétences, outils et infrastructures de technologie de l'information. Cela peut aller d'une simple « récolte sur le Web » (un bailleur de fonds fédéral « récolte » de l'information pertinente dans des affichages Web traitant de reddition de comptes et concernant la collectivité des PN) à des transferts d'information pertinente de système à système (un peu comme le cybercommerce).

8.5 Modèle possible de reddition de comptes, de rendement et de rapport

Dans ce contexte, le schéma ci-dessous applique les dispositions décrites plus haut de façon à montrer des composants, processus et rouages possibles de la mise en application d'un modèle de reddition de comptes, de gestion du rendement et de rapports, relativement au modèle d'accord de subvention.

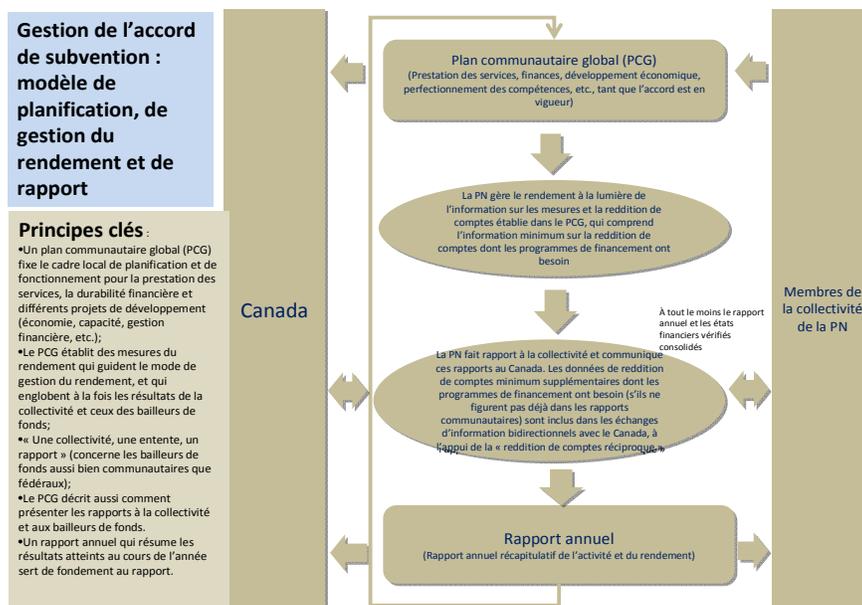


Le modèle repose sur une série de principes clés issus des constatations et conclusions ci-dessous, décrits précédemment :

- Un plan communautaire global (PCG) fixe le cadre local de planification et de fonctionnement de la prestation des services, de la durabilité financière et de différents projets de développement (économie, capacité, gestion financière, etc.);
- Le PCG établit les mesures du rendement qui guide le mode de gestion du rendement; il englobe les résultats relatifs à la fois à la collectivité et aux bailleurs de fonds;
- « Une collectivité, une entente, un rapport » (cela s'adresse aussi bien à la collectivité qu'aux bailleurs de fonds fédéraux);
- Le PCG fixe aussi les modalités de rapport à la collectivité et aux bailleurs de fonds.
- Les rapports aussi bien à la collectivité qu'aux bailleurs de fonds sont ancrés par un rapport annuel qui résume les résultats obtenus au cours de l'année.

8.6 Quels avantages les PN qualifiées retireraient-elles du régime de subventions prévu dans le modèle d'accord de subvention?

On s'attend à ce que les PN qualifiées (dont la plupart sont déjà engagées dans des accords de contribution relativement souples) jugeraient particulièrement attirantes les caractéristiques suivantes du MAS :



1. Passer de la contribution (paternalisme, conditions) à la subvention (collaboration, confiance) : Cela aurait sans doute d'importantes retombées morales et psychologiques pour la collectivité, outre qu'on le verrait probablement comme la reconnaissance d'un leadership et d'un rendement communautaires réussis et comme une preuve de confiance en la capacité de la collectivité de gérer ses propres affaires, ce qui pourrait aussi se traduire par une meilleure réception de la part du marché financier et des autres investisseurs.
2. Pas de vérification par le ministre : On réduirait ainsi les tracasseries administratives pour la collectivité des Premières Nations.
3. Un régime de rapport considérablement allégé : Ici encore on réduirait les tracasseries administratives.
4. Des mécanismes de rapport, d'examen et d'ajustement plus efficaces (p. ex. des examens interactifs en table ronde) : Cela offre à la collectivité des PN un levier puissant pour influencer sur les politiques financières, sur les changements qui correspondent à l'évolution des circonstances dans la collectivité des PN, et aux besoins communautaires particuliers dont il conviendrait peut-être de tenir compte dans les décisions financières.

5. Meilleure reddition de comptes par le gouvernement fédéral à la collectivité des PN (relation de responsabilisation réciproque) : On engendrerait ainsi une appréciation accrue du mode de prise de décisions financières dans la collectivité des PN, entraînant moins d'inattendus et plus de prévisibilité dans l'évolution des politiques financières qui touchent cette collectivité.
6. Accent réduit sur la conformité, et accent accru sur le rendement : Ce changement de cap dans la relation de responsabilisation serait le bienvenu, et serait aussi vu comme une réponse aux organisations et collectivités des PN qui se plaignent de longue date qu'on consacre trop de temps et d'énergie aux rapports de conformité, et pas assez aux questions de fond qui se rapportent au rendement.
7. Un voie plus claire vers des modalités financières assimilables à une relation de gouvernement à gouvernement : La collectivité des PN se fraierait un chemin plus clair et moins encombré jusqu'aux prochaines étapes possibles de sa relation financière avec le gouvernement fédéral, ce qui pourrait aussi inciter davantage les collectivités moins performantes à s'efforcer de se qualifier à titre de bénéficiaire de subventions.

8.7 Recommandations

Nous offrons quatre recommandations faisant suite aux constatations et conclusions énoncées du présent rapport :

1. Engagement des forums autochtones : AADNC devrait faire participer les forums autochtones en cause à la préparation d'un modèle de plan communautaire, d'un modèle de projet de gestion concertée et d'un modèle de cadre de gestion du rendement, qui serviraient d'accompagnements essentiels au MAS. Si beaucoup de travail a déjà été accompli dans la communauté autochtone, on n'observe que peu de progrès récents. Ces modèles pourraient s'adapter à toute une gamme de situations des collectivités des PN.
2. Engagement des institutions et organisations autochtones : AADNC devrait faire participer les institutions et organisations autochtones en cause à la création de cadres pertinents d'examen du rendement et d'agrément/attestation, pour utilisation dans l'application du MAS, de manière à pouvoir s'appuyer davantage sur des tiers respectueux de la culture pour administrer le MAS. Ici encore, ces cadres devraient pouvoir s'adapter à toute une gamme de situations des collectivités des PN.
3. Engagement des principaux bailleurs de fonds fédéraux : AADNC devrait faire participer les principaux bailleurs de fonds fédéraux (p. ex. SC, RHDCC, SCHL) à la préparation du MAS et des éléments qui l'accompagnent, et aux efforts pour réaliser une concordance et une harmonisation accrues des pratiques et conditions de financement qui ciblent les mêmes bénéficiaires. Le MAS devrait idéalement être configuré de manière à ce qu'il puisse servir d'instrument de financement regroupé pour plusieurs bailleurs de fonds fédéraux clés.

4. Engagement des gestionnaires de programme : Nous recommandons enfin que AADNC s'efforce de faire participer les gestionnaires de programme au travail d'élaboration du MAS. Comme ce sont les gestionnaires de programme qui s'opposeront sans doute le plus à un passage aux subventions, une telle participation réduirait leurs craintes et garantirait que le MAS tienne compte des besoins légitimes en matière de reddition de comptes des programmes.

8.8 Recherche plus approfondie

Nous proposons qu'une recherche plus approfondie soit menée dans les domaines suivants, qui appuient la préparation du MAS et aident à appliquer les recommandations présentées ci-dessus :

1. Un modèle de plan communautaire, un modèle de projet de gestion concertée et un modèle de cadre de gestion du rendement.
2. Les pratiques exemplaires en matière de rapports fondés sur les résultats et les extrants.
3. Des pratiques et mécanismes incitatifs pour favoriser la croissance des revenus autonomes et des projets communautaires de développement économique et social, et la réalisation d'économies dans la prestation des services aux collectivités des PN.
4. L'application des principes de péréquation et le ciblage de besoins précis dans le MAS.
5. Le traitement du financement des immobilisations et des options institutionnelles, comme un fonds distinct d'investissement dans l'infrastructure des immobilisations.

Annexe A : Références

ADAMS, Erika, et Allan MASLOVE. *Innovations in Transfer Payments to Local Governments: The Case of the Gas Tax Fund*, 2009. Sur Internet : http://www2.carleton.ca/cure/ccms/wp-content/ccms-files/Adams-Maslove_CPSA_Paper_May15th-092.pdf.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Accords financiers pour les gouvernements autochtones autonomes au Canada : Enjeux et principes*, 2011. Document non publié préparé aux fins d'engager une discussion en matière de politique avec les gouvernements autochtones, les groupes en négociations et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Continuum de développement communautaire*, 2010. Document non publié.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Enquête préliminaire pour la vérification planifiée du fardeau de la production des rapports des bénéficiaires*, 2009. Préparé par la Direction générale des services de vérification et d'assurance.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Évaluation de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et des accords sur l'autonomie gouvernementale par le gouvernement fédéral*, dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, Secteur de la vérification et de l'évaluation, 2011.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Évaluation de la mise en œuvre de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, Secteur de la vérification et de l'évaluation, 2011.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Évaluation de l'accord de subvention de la Première nation de Miawpukek*, dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, Secteur de la vérification et de l'évaluation, 2011.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. *Review of the General Assessment (GA) Process*, dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, Secteur de la vérification et de l'évaluation, 2011.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, *Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI*, septembre 2010.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Accountability for Results*, 2006-1. Sur Internet : http://www.afn.ca/uploads/files/accountability/06-02-03_a4r_exec_summ_&_position_paper-eng.pdf

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Élaboration du cadre de rapport sur la santé des Premières Nations*, 2006.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *First Nations' Wholistic Approach to Indicators*, 2006-2. Présenté lors de la Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones, Ottawa, les 22 et 23 mars 2006.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Proposed Framework to Advance the Recognition & Implementation of First Nation Governments / Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières Nations : cadre pour aller de l'avant*, 2005. Assemblée extraordinaire des chefs du 29 au 31 mars 2005.

AUSTIN, W.J.R. *Self-Government and Fiscal Relations: Fundamental Changes in The Relationship*, 2000. Conférence de l'Association canadienne d'études fiscales, Saskatoon (Saskatchewan), 31 mai 2000.

BAKER, Ron. *A Descriptive Model of Government of Canada-First Nations' Accountability*, 2010. Sur Internet : http://apira2010.econ.usyd.edu.au/conference_proceedings/APIRA-2010-064-Baker-First-nations-accountability.pdf.

BINKLEY, Andrew. *Improving the Effectiveness of Transfer Payment Programs on Canadian Reserves: Lessons from International Aid*, 2009. Sur Internet : <http://www.indigenouslawjournal.com/images/stories/docs/vol7.2/ilj-7.2-binkley.pdf>.

BRINDLE, Derek A., et J. M. (Tim) MACKENZIE. *Certainty and Finality in the Nisga'a Final Agreement*, 1998. Sur Internet : <https://ubcm.civicweb.net/Documents/DocumentList.aspx?ID=302>.

BROADBENT, Jane, Michael DIETRICH et Richard LAUGHLIN. « The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: conceptual and cultural problems », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 7, n° 3 (1996), p. 259-284.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. « Chapitre 1 — Une étude sur les paiements de transfert fédéraux aux provinces et aux territoires », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, 2008. Sur Internet : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_01_f_31825.html.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, 2011. Sur Internet : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201106_04_f_35372.html.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. « Chapitre 5 — La gestion des programmes destinés aux Premières nations », *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, 2006. Sur Internet : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200605_05_f_14962.html.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, 2002. Sur Internet : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200212_f_1130.html.

CLARK, Ian. *Governance Pendulums in Public Sector Reform: Lessons on Downsizing and Modernization from Ottawa and Queen's Park*, 2007. Notes d'allocation pour une réunion avec le secrétaire général responsable du renouvellement gouvernemental du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du

Royaume des Pays-Bas et sa délégation, à la résidence du consul général, Toronto, le 9 novembre 2007.

Sur Internet :

<http://www.publicpolicy.utoronto.ca/FacultyandContacts/IanClarkWebPageatUofT/Documents/Governance%20Pendulums%20in%20Public%20Sector%20Reform.pdf>.

CLARK, Ian. *What is Good Governance? New theory and old problems for public service managers*, 2010.

Présentation à l'intention du Programme de certificat en leadership du secteur public et gouvernance de l'Université d'Ottawa, le 14 octobre 2010. Sur Internet :

<http://www.publicpolicy.utoronto.ca/FacultyandContacts/IanClarkWebPageatUofT/Documents/Forms/DispForm.aspx?ID=39>.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996.

COMMUNITY INDICATORS CONSORTIUM. *Creating Stronger Linkages between Community Indicator Projects and Government Performance Measurement Efforts*, 2007. Rapport financé par la Fondation

Alfred P. Sloan. Sur Internet :

http://www.communityindicators.net/system/medias/49/original/CIC_2007_Linkages_Final_Report.pdf?1273695674.

CONGRÈS DES PEUPLES AUTOCHTONES. *Où va l'argent? Divulgence proactive des subventions et contributions pour les Autochtones*, 2006-2007. Sur Internet :

http://www.autochtones.ca/documents/GC_0607_Report_F.pdf.

COSCO, Gina. *Accountability in a Contemporary First Nation Context: A Blending of Forms*, 2005. Thèse de doctorat, Département de comptabilité et de systèmes d'information de gestion, Université de l'Alberta, Edmonton (Alberta).

COURCHENE, Thomas J. *Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1998.

DROOP, James, Paul ISENMAN et Baki MLALAZI. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Study of Existing Mechanisms to Promote Mutual Accountability (MA) Between Donors and Partner Countries at the International Level: Final Report*, 2008.

EDWARDS, Meredith. *Shared Accountability in Service Delivery: concepts, principles and the Australian experience*, 2011.

GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT DE VICTORIA. MINISTÈRE DE LA SANTÉ. *Round table reporting with Aboriginal community controlled organisations*, 2011.

GRAHAM, J. *Building Trust: Capturing the Promise of Accountability in an Aboriginal Context*, Institut sur la gouvernance, 1999. Sur Internet : <http://iog.ca/en/publications/iog-policy-brief-no-4-building-trust-capturing-promise-of-accountability-aboriginal-con>.

GRAHAM, J. et G. MOTSI. *Clarifying Accountability Relationships Affecting Indian and Northern Affairs*, 2009. Sur Internet : <http://pattersoncreek.ca/wp-content/uploads/2011/02/INAC-Accountability.2009.pdf>.

GRAHAM, J. *Getting the Incentives Right: Improving the Financial Management of Canada's First Nations*, Institut sur la gouvernance, 2000. Sur Internet : <http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief8.pdf>.

GRUPE D'EXPERTS SUR LA PÉRÉQUATION ET LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES. *Pour réaliser un dessein national : Remettre la péréquation sur la bonne voie*, 2006. Sur Internet : <http://www.eqtff-pfft.ca/francais/eqtresury/index.asp>.

GUSEN, Peter. *Funding Arrangements for First Nations Governments: Assessment and Alternative Models*, 2008.

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS. *L'information financière des Premières nations*, 2008. Sur Internet : <http://www.nifccanada.ca/normes-pour-les-entites-du-secteur-public/ressources/indications-ne-faisant-pas-autorite/item14973.pdf>.

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE. *Étude spéciale sur les ententes de financement d'AINC – examen de la documentation et des publications*, 2008.

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE. *Étude spéciale sur les ententes de financement d'AINC : Rapport final*, 2008. Sur Internet : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100011584>.

KHEMANI, Stuti. *The Political Economy of Equalization Transfers: Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, 2004. Sur Internet : http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP_CONFERENCES_DESIGN_CHALLENGES_KHEMANI_PRESENTATION.pdf.

LAZAR, Harvey. « In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism », dans H. Lazar *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2000.

MCKENZIE, Kenneth J. *Reflections on the Political Economy of Fiscal Federalism in Canada*. Préparé pour la conférence de l'Institut C.D. Howe sur la réforme financière fédérale-provinciale, à Toronto, le 23 juin 2005. Sur Internet : http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_4.pdf.

PLUMPTRE, T., et J. GRAHAM. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institut sur la gouvernance, 1999. Document non publié. Sur Internet : <http://iog.ca/fr/publications/governance-and-good-governance-international-and-aboriginal-perspectives>.

PRINCE, Michael J. *Federal Accountability Regimes and First Nations' Governance in Canada*. Allocution prononcée à l'occasion de la conférence du Council on Governmental Ethics Laws, Victoria (Colombie-Britannique), 2007. Sur Internet : <http://web.uvic.ca/spp/people/faculty/documents/fedacctlawsandfirstnations.pdf>.

PRINCE, Michael J., et Frances ABELE. *Paying for Self-Determination: Aboriginal Peoples, Self-Government, and Fiscal Relations in Canada*, 2002. Sur Internet :
http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/state_of_federation/papers/Prince_Abele.pdf.

SHEPHERD, Robert P. *Moving Tenuously Toward Lasting Self-Government for First Nations: Understanding Differences with Respect to Implementing Accountability*, 2006. Thèse de doctorat, Département des sciences politiques, Université de Toronto, Toronto (Ontario).

SINCLAIR, Amanda. « The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses », *Accounting, Organizations, and Society*, vol. 20, n° 2/3 (1995), p. 219-237.

SULLIVAN, Patrick. « Reciprocal accountability: Assessing the accountability environment in Australian aboriginal affairs policy », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, n° 1 (2009).

TABLE RONDE CANADA-AUTOCHTONES, *Séance de suivi sectoriel sur la responsabilisation axée sur les résultats : rapport des facilitateurs*, 2005.

Annexe B : L'accord de subvention de Miawpukek – Pourquoi est-elle une bonne base de référence pour le modèle d'accord de subvention?

Note : Le contenu de cette annexe se fonde sur le rapport final de l'Évaluation de l'accord de subvention de la Première Nation de Miawpukek, février 2011², réalisé par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation.

B.1 Contexte et description

Établie à Conne River (Terre-Neuve-et-Labrador), la Première Nation de Miawpukek (PNM) compte au total environ 2 600 membres, dont 828 vivent dans la réserve. L'accord de subvention, initialement signé en 1986 entre le Canada et la PNM, est unique parmi les ententes conclues par AADNC avec les Premières Nations. Lorsque Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération en 1949, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont choisi de ne pas assujettir la province à la *Loi sur les Indiens*, mais de mettre plutôt en place des ententes de partage des coûts avec les collectivités autochtones. En 1974, Conne River a été incluse dans ces ententes

En 1984, par suite d'une poursuite judiciaire intentée par les résidents autochtones de Conne River sur la question de leur statut d'Indiens, la PNM a été reconnue en tant que bande. En 1987, une réserve a été établie et un accord de subvention entre le Canada et la PNM a été conclu. Cet accord de financement unique découle, en partie, du fait qu'avant d'être reconnue comme bande, la PNM était financée aux termes d'accords fédéraux-provinciaux. L'accord de subvention a non seulement conféré à la PNM le contrôle de la gestion, de l'administration et de l'exécution des programmes dans la collectivité, mais il lui a permis de définir ses priorités communautaires et d'attribuer des fonds de cette subvention en fonction de ces priorités. Cette approche diffère d'autres modèles d'ententes de financement moins souples en vertu desquels les bénéficiaires doivent allouer les fonds en conformité avec les conditions énoncées dans cette entente.

On a envisagé, en 2003, de passer de l'accord de subvention à un autre type, l'Entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN), à des fins de cohérence avec les autres ententes de financement d'AADNC. Toutefois, comme la PNM amorçait alors des négociations concernant son autonomie gouvernementale, l'accord de subvention a été reconduit pour faciliter la transition à l'autonomie gouvernementale.

Cinq accords de subvention ont été conclus entre le Canada et la PNM, l'accord actuel étant en fait une entente de prolongation d'un an (pour la période de 2009-2010 à 2010-2011). L'accord de subvention existe en vertu de l'autorisation *Subvention à la bande indienne de Miawpukek pour appuyer des programmes désignés*.

² AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation : *Évaluation de l'accord de subvention de la Première Nation de Miawpukek*, février 2011.

Trois évaluations relatives à cet accord de subvention ont été réalisées :

- Une évaluation récente (2011)³ a été menée en vue d'appuyer la recherche d'une façon de renouveler l'autorisation de subvention et l'accord de subvention, qui sont tous deux venus à expiration à la fin de mars 2011;
- Une évaluation réalisée en 2005 a constaté que l'approche de la gestion financière de la PNM était généralement efficace, en dépit de la récente faillite d'une entreprise appartenant à une Première Nation qui a entraîné un déficit. En réponse à cette crise, la PNM a tout de suite préparé un plan correctif comportant plusieurs saines pratiques de gestion des budgets et des dépenses;
- Une évaluation réalisée plus tôt, en 1996, a conclu que « ... l'accord de financement visant la bande de Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi a atteint ses objectifs avec succès ». Sa flexibilité a mené à la création de programmes innovateurs, auxquels les membres de la collectivité accordent beaucoup d'estime et qui abordent efficacement les problèmes et possibilités que connaissent les Miawpukek, sans compromettre l'ensemble des programmes. Le conseil de bande s'est acquitté des exigences minimum du programme selon les prescriptions, et a créé et appliqué une reddition de comptes efficace envers les membres de la collectivité. « En général, du point de vue du conseil de bande et du MAINC, l'administration de l'accord est préférable aux autres formules ministérielles⁴. »

L'utilisation de l'autorisation de subvention comme base de la relation financière d'AADNC avec la PNM est un accident de l'histoire. Lorsque Terre-Neuve a rejoint le Canada en 1949, la PNM n'était pas reconnue comme une bande ayant statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* : elle n'y a accédé qu'en 1984, date à laquelle le gouvernement fédéral a reconnu aux membres de la collectivité le statut d'Indiens. La relation financière de la PNM avec le Canada a commencé en 1985, après qu'elle a été officiellement admise comme une bande. Au cours de l'exercice 1984-1985, la PNM a négocié sa première autorisation de subvention avec le gouvernement fédéral, ce qui a mené à la conclusion de l'Entente de Conne River en 1986, laquelle avait la caractéristique unique de s'appuyer sur une autorisation de subvention. Cet arrangement découlait de la façon dont la collectivité avait été financée au moyen d'ententes fédérales-provinciales avant d'être reconnue à titre de réserve.

L'accord de subvention verse des fonds pour des programmes dans un vaste éventail de domaines, et la PNM a tiré parti de sa souplesse pour concevoir et appliquer des programmes dans des domaines non traités par l'accord de subvention (p. ex. la création d'emplois, les ressources naturelles, les loisirs et la culture, la justice et les services de police)⁵.

³ *Ibidem*

⁴ MAINC (Goss Gilroy), *Évaluation de l'accord de financement de 1991-1992 à 1996-1997 visant la bande de Miawpukek Mi'kamawey Mawi'omi*, décembre 1996, p. v

⁵ Notons en passant que les résultats de l'évaluation générale de la PNM dénotent un très faible risque (notation des risques de 6,75 sur un total possible de 75).

L'accord de subvention prescrit que la PNM doit répondre à la collectivité des services offerts, ainsi que de la qualité de la gouvernance et de l'administration. La PNM ne cesse pas de devoir rendre compte à AADNC de la qualité de son administration financière. L'évaluation a conclu que les fonctions actuelles de la PNM sont en accord avec le fort degré de reddition de comptes communautaire manifesté.

L'évaluation en conclut que AADNC est en mesure de bien s'acquitter de ses rôles et responsabilités en vertu de l'accord de subvention. La présentation d'états financiers annuels vérifiés permet à AADNC de vérifier que les fonds contribués par le gouvernement du Canada sont dépensés comme il faut et bien comptabilisés. Une conséquence est que AADNC dispose de moins d'information au sujet de la PNM que les bandes assujetties à plus d'exigences en matière de rapports. Si AADNC a besoin d'information supplémentaire, toutefois, la PNM a donné la preuve qu'elle fournira au Ministère la documentation nécessaire.

B.2 Objectifs et résultats attendus

L'accord de subvention a pour but de fournir ce qui suit :

1. Une subvention de transfert donnant à la PNM la latitude voulue pour fixer les objectifs et les plans communautaires, pour créer ses propres programmes et pour affecter les fonds de manière à répondre aux priorités communautaires;
2. Le montant du financement à affecter et les conditions auxquelles le Canada doit transférer ces fonds à la PNM pour aider financièrement celle-ci à fournir des programmes et services conformément à ses objectifs et plans pour la collectivité, et aux conditions de l'accord de subvention;
3. La reddition de comptes par la PNM (touchant l'application des programmes et services faisant l'objet des fonds transférés à la PNM en vertu de cet accord, et touchant aussi la gestion et l'utilisation judicieuses de ces fonds), avant tout aux membres de la collectivité;
4. La reddition de comptes au Canada par la PNM pour montrer que les fonds transférés au conseil en application de l'accord ont été gérés et utilisés judicieusement.

Aux termes de l'accord de subvention, la PNM est responsable de la prestation des programmes et services suivants :

1. inscription des Indiens et liste de bande;
2. gestion foncière;
3. services d'éducation primaire/secondaire;
4. éducation postsecondaire;
5. services d'aide et de soutien social;
6. immobilisations et entretien;
7. financement pour l'administration de la bande;
8. développement économique.

B.3 Gestion de l'accord de subvention

L'accord de subvention est géré par la PNM, qui doit répondre aux membres de la bande de la fourniture et de l'exécution de tous les programmes et services (dont la liste figure à l'annexe B de l'accord de subvention).

La PNM remet aux membres de la bande un rapport annuel contenant des états financiers vérifiés, et adopte des politiques de responsabilisation en matière de divulgation, de transparence et de recours. La PNM doit aussi répondre au Canada de la gestion et de l'utilisation des fonds transférés en vertu de l'accord de subvention, et doit aussi remettre à AADNC des états financiers annuels vérifiés.

Au sein d'AADNC, le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales est globalement responsable à la fois de l'accord de subvention et, avec la région de l'Atlantique d'AADNC, de la gestion de l'accord de subvention par l'intermédiaire de la Direction des services de financement.

Le montant de subvention ci-dessus ne constitue pas la totalité des fonds que le gouvernement du Canada verse à la PNM; durant cette même période, 30 580 871 \$ de plus ont été versés :

- 12 259 464 \$ par AADNC, au titre des ententes globales de financement, pour appuyer les projets individuels de développement économique et d'immobilisations, et les autres activités de programme;
- 18 321 407 \$ en autres fonds de ministères fédéraux comme Santé Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Pêches et Océans (MPO), Ressources naturelles Canada, et Industrie Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA).

B.4 Caractéristiques de l'autorisation de subvention de Miawpukek

L'autorisation de subvention de Miawpukek permet à la Première Nation de concevoir ses propres programmes et d'affecter des fonds conformément aux priorités communautaires, à condition de respecter certaines normes larges établies par AADNC. Il est prévu que l'entente, dont le financement initial est établi à cinq millions de dollars par année, sera renégociée tous les cinq ans. Les pratiques de gestion des risques mises en place sont les mêmes que celles pour l'Entente de financement Canada-Premières Nations (EFCPN).

L'entente de financement, semblable à la proposition de Programme de transferts financiers pluriannuels aux collectivités, comporte les caractéristiques suivantes :

- flexibilité accrue
- fardeau administratif allégé
- reddition de comptes orientée vers la collectivité

B.4.1 Fardeau administratif et fardeau des rapports relativement légers

Les exigences en matière de rapports pour l'accord de subvention sont beaucoup moins strictes que celles des autres ententes de financement fédérales. La PNM est tenue de faire rapport tous les ans au

moyen d'un état financier vérifié, alors qu'une entente de financement MAINC-Premières nations (EFMPN) exige typiquement 15 rapports par an.

L'administration de l'accord de subvention est de même efficace du point de vue d'AADNC. AADNC évalue à deux à quatre jours par an le temps que doit consacrer un agent des services de financement à l'administration de l'accord de subvention. Par contraste, on évalue à 20 jours l'effort nécessaire pour administrer une EFMPN, et à 40 jours celui pour administrer une entente globale de financement.

B.4.2 Un levier efficace

L'accord de subvention a permis à la PNM d'obtenir, par effet de levier, des fonds supplémentaires du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial. Cet effet peut être utilisé s'il existe la flexibilité et l'indépendance voulues pour faire des apports de capitaux lorsque d'autres programmes gouvernementaux exigent de tels investissements. Les règles du gouvernement fédéral interdisant le cumul (utilisation des fonds reçus en vertu d'un programme fédéral comme apport de capital en vue d'une demande d'un autre programme) sont inapplicables à l'accord de subvention.

L'accord de subvention a fourni un financement régulier et garanti, sans le risque que AADNC bloque les fonds en raison d'exigences en matière de rapports en souffrance, permettant ainsi à la PNM d'obtenir des options financières favorables qui prennent appui sur les subventions. Cela fait contraste avec l'EFMPN, qui peut suspendre le financement si des rapports sont en souffrance et pose ainsi des risques pour les emprunts auprès des institutions financières. Une bande relevant d'une EFMPN peut faire une demande d'emprunt à la banque, mais risque de ne pas bénéficier de conditions aussi bonnes que si elle avait conclu un accord de subvention. La difficulté financière que la PNM a traversée en 2001 touchant son aquaculture a fourni un exemple de sa capacité d'obtenir des options financières en s'appuyant sur l'accord de subvention. La souplesse de l'accord de subvention s'est révélée un élément décisif du plan de gestion de la dette que la PNM a pu négocier avec une institution financière et AADNC.

B.4.3 Une planification ancrée dans la collectivité

Selon les constatations issues de l'évaluation, la PNM possède de solides processus de planification, prévoyant entre autres une consultation active de la collectivité et une suite donnée aux priorités communautaires. Le chef et les conseillers lancent la planification (qui a des horizons de planification de deux et cinq ans), avec l'apport de la collectivité, puis le personnel de la PNM fait appel à ses processus de planification opérationnelle pour appliquer ces plans. Elle s'occupe encore de mettre au point le processus formel à cet égard, mais les fondements sont clairement en place. À ce stade, les plans opérationnels annuels de chaque ministère sont directement rattachés au cycle budgétaire. La collectivité est tellement engagée dans l'établissement des priorités et la planification de la PNM que l'affectation des fonds en vertu de l'accord de subvention va clairement dans le sens de ses priorités. L'évaluation a mis au jour de nombreux exemples de programmes et initiatives de la PNM découlant directement de l'apport de la collectivité.

B.5 Résultats

L'évaluation a constaté que l'administration de l'accord de subvention était des plus efficaces, concernant surtout les exigences en matière de rapports. La PNM présente tous les ans ses états financiers vérifiés à AADNC, ce qui est infiniment moins que le grand nombre de rapports exigés des autres bandes. En outre, l'administration de l'accord de subvention nécessite beaucoup moins de ressources de la part du bureau régional d'AADNC.

L'accord de subvention s'avère économique pour la PNM : pendant qu'il était en vigueur, la PNM a obtenu 18,3 millions de dollars en financement extérieur (à l'exclusion des fonds de l'accord de subvention et des autres contributions particulières d'AADNC). La plupart de ces fonds externes, qui proviennent de sources fédérales et provinciales, nécessitent une contribution de la PNM, laquelle a pu utiliser à cette fin les fonds de l'accord de subvention. L'accord de subvention a permis en outre à la PNM de d'obtenir des modalités de financement favorables et flexibles aussi bien pour les nouveaux projets que pour répondre à des difficultés financières.

Une analyse de l'IBC montre que la PNM obtient des résultats très supérieurs à ceux des autres Premières Nations au Canada, et que cette marge a considérablement augmenté depuis 1991. Tous les indices de la PNM ont atteint en 2006 un niveau comparable à celui des collectivités non autochtones voisines pour la même période.

Au moment de son établissement en 1987, la réserve de la PNM était une collectivité pauvre et isolée, souffrant d'un taux de chômage qui avoisinait les 90 p. 100. Les vingt années depuis la signature de la première entente de Conne River ont vu sa renaissance depuis un pauvre hameau isolé de Terre-Neuve-et-Labrador jusqu'à une collectivité vivante et bien gouvernée, qui est aujourd'hui sur la voie de l'autonomie gouvernementale. Elle est aussi en pleine croissance, et ses effectifs (bien que la plupart soient à l'extérieur de la réserve) ont considérablement augmenté depuis 1990. Contrairement à Terre-Neuve-et-Labrador dans son ensemble, la collectivité grandit et abrite une population jeune. Les tendances démographiques témoignent que peu de jeunes quittent la collectivité et que plusieurs y reviennent. Ce fait à lui seul rend hommage à la performance de son gouvernement depuis vingt ans.

Plusieurs autres indicateurs en font autant. La priorité accordée à l'éducation, au développement économique et aux mesures actives pour l'emploi s'est répercutée sur le profil des individus et le bien-être des collectivités. Les indicateurs de revenu, d'emploi et d'éducation de la réserve de Miawpukek soutiennent la comparaison avec ceux de la région de la baie d'Espoir et de la province tout entière :

- Le revenu moyen de la PNM – 20 162 \$ par année contre 22 620 \$ pour Terre-Neuve-et-Labrador – est légèrement inférieur à la moyenne provinciale, mais il a augmenté par rapport aux années précédentes : le revenu par personne dans la réserve était de 15 700 \$ en 2001 et de seulement 6 000 \$ en 1996. Le taux d'emploi est élevé, avec un taux de participation de 78,6 p. 100, contre une moyenne nationale de 66,4 p. 100 (noter toutefois que beaucoup du travail est saisonnier).

- La population de la PNM a beaucoup d'instruction relativement à la taille de la collectivité. Son taux de décrochage scolaire au secondaire est bien en-deçà du taux provincial moyen (42,36 p. 100) et du taux des Indiens inscrits vivant dans une réserve dans tout le Canada (58,88 p. 100). La PNM bénéficie aussi d'un taux de formation combiné (métiers, collège et université) supérieur à celui des autres groupes, soit 48,6 p. 100 contre 39,02 p. 100 pour la province et 23,6 p. 100 pour les Indiens inscrits dans les réserves dans tout le Canada

B.6 Conclusion

Malgré sa situation géographique, qui la désavantageait sur le plan du développement économique, et son point de départ en 1987, la Première Nation de Miawpukek a prospéré dans les vingt années depuis qu'elle a commencé à recevoir du financement sous forme de subvention. Il serait inexact d'attribuer ces accomplissements uniquement à l'autorisation de financement sous forme de subvention, puisque le crédit en revient clairement à la Première Nation et à son très habile gouvernement. Il reste que l'autorisation de financement s'est avérée pour la PNM un instrument très efficace et utile pour atteindre ses objectifs.

La réussite de cette combinaison « entente de financement-PNM » ne peut être que le résultat unilatéral obtenu par une collectivité déterminée et bien gérée. Il faut convenir que certains des déterminants de la réussite sont les conditions et la souplesse de l'accord de subvention, et les autres dispositions habilitantes, ou mesures de réduction du fardeau, éléments qui profitent aussi bien à AADNC qu'à la PNM.