

**Affaires indiennes et du Nord Canada**

**Valeurs et éthique :  
Une évaluation des risques  
organisationnels**

**Le juin 2009**

## Table des matières

Sommaire .....	1
Introduction.....	3
Comment nous avons abordé l'étude .....	3
Pourquoi la culture organisationnelle est importante .....	4
L'évolution des relations avec les Premières nations .....	5
L'évolution du régime de responsabilisation.....	6
Ce que des employés d'AINC nous ont dit .....	6
Les Premières nations sont des entités politiques .....	7
La capacité des Premières nations de gérer les programmes .....	8
Le rôle des bureaux régionaux et des directeurs généraux régionaux (DGR).....	9
Les agents des services financiers (ASF) .....	10
Les zones grises .....	10
Autres facteurs touchant la conformité aux autorisations et aux politiques	11
Conclusion.....	12

# Affaires indiennes et du Nord Canada

## Valeurs et éthique : Une évaluation des risques organisationnels

### Sommaire

La présente évaluation avait pour objet de déterminer les risques auxquels s'expose l'organisation d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) en matière de valeurs et d'éthique, ainsi que les facteurs inhérents à ceux-ci, en ce qui concerne la gestion de milliards de dollars de subventions et de contributions versées pour le financement des programmes. Nous tentons d'expliquer quels sont les enjeux actuels au Ministère, en examinant les principales forces culturelles en action dans l'organisation. L'évaluation a révélé que les gestionnaires régionaux travaillent maintenant dans un milieu où l'on a nettement augmenté la responsabilisation à l'égard de la dépense de fonds publics pour et par les Premières nations, tout en favorisant une culture ministérielle ancrée dans la politique fédérale sur le droit inhérent, laquelle consiste à favoriser une relation basée sur le respect mutuel, la coopération et l'autonomie administrative. D'après l'évaluation toujours, le personnel d'AINC considère qu'un des grands objectifs prioritaires tacites du Ministère est de « préserver la paix », ce qui se traduit notamment par la nécessité de « maintenir la circulation de l'argent », ainsi que de maintenir de bonnes relations personnelles avec les Premières nations. Ces pressions potentiellement conflictuelles amènent parfois les gestionnaires à déroger aux politiques et aux autorisations.

Pour répondre aux préoccupations exposées dans la présente étude, AINC pourrait adopter une approche globale fondée sur un changement culturel fondamental dans l'organisation, et sur une redéfinition de ses relations opérationnelles et de premier plan avec les Premières nations. Plus particulièrement, le Ministère pourrait définir ses attentes à l'égard du rôle explicite et implicite de ses bureaux régionaux, surtout dans les relations avec les Premières nations. Cela nécessiterait notamment une formation spéciale pour son personnel, surtout les directeurs généraux régionaux (DGR), les directeurs généraux régionaux associés (DGRA) et les agents des services de financement (ASF), sur les capacités de négociation et de médiation dans le contexte de la culture autochtone. On pourrait aussi établir un réseau de mentorat et de consultation, en recourant à des fonctionnaires fiables d'AINC ayant pris leur retraite et susceptibles de prodiguer des conseils confidentiels sur la manière de régler les situations difficiles. Simultanément, AINC devrait sensibiliser les Premières nations aux contraintes et aux limitations imposées aux régions, et leur demander d'établir leurs propres attentes en ce qui concerne les relations avec le Ministère et ses bureaux régionaux.

De même, on pourrait établir un ensemble mutuel d'attentes opérationnelles entre les fonctions de programme et du Ministère à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux. Il serait également souhaitable pour les employés de l'administration centrale et des bureaux régionaux de pouvoir permuter leurs postes respectifs pour bien comprendre les pressions qui s'exercent, de part et d'autre, sur la prise de décisions au Ministère. Cela favoriserait une recherche de solutions dans un esprit de collégialité.

Pour favoriser l'éthique dans une organisation, il faut tenir compte du contexte global au sein duquel fonctionnent les organisations, ainsi que des forces culturelles particulières qui entrent en jeu parmi celles-ci, et motivent le comportement. C'est seulement lorsqu'ils comprendront ces réalités que les cadres supérieurs pourront créer un milieu de travail optimal où des normes de conduite claires et acceptées aideront l'organisation à atteindre ses objectifs de programmes.

# Affaires indiennes et du Nord Canada

## Valeurs et éthique : Une évaluation des risques organisationnels

### 1. Introduction

La présente évaluation avait pour objet :

- de déterminer les risques liés aux valeurs et à l'éthique organisationnelles au Ministère;
- de déterminer les facteurs inhérents à ceux-ci;
- d'évaluer les répercussions de ces risques sur les contrôles de gestion, les systèmes d'assurance de la conformité et la gestion des ressources humaines au Ministère;
- d'examiner les dispositions prises par AINC pour atténuer les risques;
- de trouver des moyens de combler toutes les lacunes décelées.

L'évaluation portait sur l'exécution régionale des paiements de transfert aux Premières nations habitant au sud du 60<sup>e</sup> parallèle. Nous avons choisi cette optique à cause de la taille du financement et du rôle critique joué par les bureaux régionaux d'AINC à l'égard des programmes de paiements de transfert.

Ce projet s'inscrivait dans le Plan de vérification fondé sur le risque d'AINC (de 2008-2009 à 2010-2011), qui présentait une évaluation des valeurs et de l'éthique à effectuer en 2008-2009.

### 2. Comment nous avons abordé l'étude

L'évaluation visait à déterminer les principaux facteurs culturels et organisationnels susceptibles d'entraîner, chez les représentants d'AINC, des erreurs de jugement, voire des gestes finalement apparentés à des méfaits. Cette approche est semblable à celle qu'a utilisée le Columbia Accident Investigation Board pour son enquête indépendante sur la perte de la navette spatiale survenue le 1<sup>er</sup> février 2003.<sup>1</sup> Elle diffère des analyses traditionnelles du risque où l'on souligne la vulnérabilité infrastructurelle, p. ex., l'information nécessaire aux décisions, les capacités en matière de ressources humaines et le risque pertinent, de même que le risque présenté par l'alignement des programmes.

---

<sup>1</sup> Columbia Accident Investigation Board, août 2003, [http://www.nasa.gov/columbia/home/CAIB\\_Vol1.html](http://www.nasa.gov/columbia/home/CAIB_Vol1.html)

Notre approche s'est concentrée sur l'examen du contexte dans lequel sont prises les décisions de financement, surtout la culture d'AINC, c'est-à-dire les valeurs, normes, croyances et pratiques qui régissent son fonctionnement, ainsi que son environnement bureaucratique, principalement le nouveau régime de responsabilisation. Nous avons interrogé le personnel régional, surtout des directeurs généraux régionaux (DGR) et des agents des services de financement (ASF), ainsi que le personnel de l'administration centrale d'AINC, y compris les directeurs généraux de programme et les directeurs généraux du Ministère.

Les conclusions tirées reflètent ces discussions. Les personnes interrogées ont reçu l'assurance que les interviews seraient confidentielles et que les représentants individuels du Ministère ne seraient pas identifiés. Toutefois, des citations et des paraphrases tirées de ces entretiens serviront à illustrer les principaux points.

Voici les questions posées pour lancer la discussion :

1. Quels sont les dilemmes en matière de valeurs et d'éthique qui se posent pour vous-même et votre personnel quand vous exécutez le programme de paiements de transfert d'AINC?
2. Quelles sont les pressions à l'origine de ces dilemmes? Concernent-elles :
  - a) la structure des programmes; b) la méthode d'exécution; c) les exigences législatives; d) les exigences des organismes centraux; e) le nouveau régime de responsabilisation; f) les exigences et le niveau de soutien de l'administration centrale; g) les relations avec les collectivités autochtones; ou h) les attentes de la part du personnel?
3. Comment peut-on résoudre ou atténuer les pressions conflictuelles?

### **3. Pourquoi la culture organisationnelle est importante**

Nous avons tenté de savoir comment la culture organisationnelle d'AINC peut entraîner des dérogations, parfois majeures, par rapport aux règles et aux procédures. Pourquoi est-elle importante? Parce qu'elle reflète les valeurs éthiques fondamentales qui structurent la façon de penser et la perception de ses employés. La culture crée les normes de langage et de travail qui se résument par l'expression « la façon dont nous fonctionnons ici ». Elle influence la gamme de choix que les gestionnaires jugeront rationnels ou appropriés dans une situation donnée.

Une culture qui souligne le contrôle des coûts, la conformité aux règles et le respect des échéances de projet aux dépens des profondes valeurs culturelles d'une organisation pourrait, par inadvertance, encourager le personnel à déroger aux règles pour atteindre les objectifs des programmes.

La justification d'un manquement à l'éthique au nom d'intérêts culturels et bureaucratiques supérieurs, plutôt que de l'attribuer à une faute individuelle, donne matière à débat. Une enquête chercherait à attribuer la faute à des personnes, mais une vérification se pencherait plutôt sur le manque de systèmes et procédures appropriés ou de conformité aux règles.

Notre étude présume que l'enchaînement causal peut être complexe, que la situation actuelle ne présente rien de nouveau et constitue, dans une large mesure, l'aboutissement d'événements antérieurs; que le contexte est important et qu'en le négligeant, on passe souvent à côté de l'essence du problème, ce qui mène à une vision limitée de la situation et à des solutions inefficaces. Par exemple, si l'on envisage une situation strictement en termes de systèmes, procédures, politiques et règles et si l'on impute une dérogation à une faute individuelle, alors les solutions adoptées visent à intensifier la responsabilité individuelle ou à améliorer les systèmes et procédures. Cela donne l'illusion que le problème est résolu alors qu'en réalité, les causes sous-jacentes subsistent puisque la situation est complexe.

#### **4. L'évolution des relations avec les Premières nations**

AINC entretient des relations avec plus de 600 collectivités des Premières nations et des Inuits. La plupart des Indiens inscrits habitent dans des localités rurales, et 60 p. cent des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidents; de plus, environ 40 p. cent des Indiens inscrits ont moins de 20 ans. Trente-quatre organisations fédérales financent environ 360 programmes et services destinés aux Premières nations, aux Inuits et aux Métis. Les programmes d'AINC portent sur l'éducation, l'aide sociale, le développement des entreprises, l'infrastructure communautaire et la gouvernance.

Le personnel d'AINC travaille dans un milieu de politiques en évolution où l'on insiste tour à tour sur le transfert des responsabilités de gouvernance par AINC au bénéfice des Premières nations, le maintien d'une responsabilisation à l'égard des dépenses de fonds publics, et la nécessité d'assurer, de surveiller et de déclarer l'atteinte des résultats prévus par les divers programmes du Ministère. Historiquement, la relation en matière de politiques avec les Premières nations a été coloniale et paternaliste. Elle a encore des effets sur les relations entre AINC et les Premières nations. La nécessité permanente d'établir une nouvelle relation viable a mené, en 1995, à l'adoption de la politique sur le droit inhérent.

Celle-ci avait pour objectif d'établir un nouveau partenariat avec les Autochtones et de renforcer leurs collectivités par des gouvernements stables, durables et plus autonomes. Les ententes d'autonomie gouvernementale devaient permettre aux groupes autochtones de régir leurs affaires internes et d'assumer une plus grande responsabilité et un plus grand contrôle sur la prise des décisions. Cette politique laissait présager les recommandations du rapport

de la Commission royale sur les peuples autochtones intitulé *À l'aube d'un rapprochement*. Celui-ci proposait quatre principes de base pour une nouvelle relation : reconnaissance, respect, partage et responsabilité.

Les Premières nations offrent maintenant de nombreux programmes financés par AINC, mais toujours dans le cadre de pouvoirs délégués, et AINC assume encore la responsabilité ultime des programmes.

## 5. L'évolution du régime de responsabilisation

L'actuel régime de responsabilisation, encore en évolution, exige une plus grande attention aux politiques et aux règles, et ce, à cause des facteurs suivants :

- la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (1<sup>er</sup> octobre 2008), les exigences en matière de rapports du Cadre de responsabilisation de gestion (été 2003) et la Politique d'évaluation (1<sup>er</sup> avril 2009);
- les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* découlant de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et désignant des administrateurs généraux à titre d'agents de la comptabilité, exigeant l'examen de la pertinence et de l'efficacité des programmes tous les cinq ans, et habilitant les fonctions et les comités de vérification;
- un Bureau du vérificateur général (BVG), récemment habilité par la *Loi fédérale sur la responsabilité* à enquêter, avec rapport à l'appui, sur les bénéficiaires d'ententes de financement comme les subventions et les contributions.

Les récents rapports du BVG ainsi que des Services de vérification et d'assurance d'AINC reflètent l'insistance accrue sur la conformité aux autorisations et aux politiques, ainsi que sur la mesure du rendement, et imputent les problèmes à des fautes individuelles, à des politiques inadéquates, ou encore à des contrôles financiers et de gestion insuffisants.

Le personnel régional d'AINC est bien conscient des pressions exercées par les organismes centraux et le Bureau du vérificateur général sur l'administration centrale, en vue d'appliquer intégralement un régime amélioré de responsabilisation. Le personnel régional considère les employés chargés des programmes et des services ministériels, à l'administration centrale du Ministère, comme ayant tendance à privilégier les autorisations, les politiques et la nécessité d'une responsabilisation, plutôt que la nécessité permanente de préserver des relations de travail raisonnables avec les Premières nations. Tout en acceptant la nécessité d'une responsabilisation, les bureaux régionaux considèrent que l'évolution de ce régime limite de plus en plus leur latitude et leur capacité de préserver les relations.

## 6. Ce que des employés d'AINC nous ont dit

Les employés régionaux d'AINC, surtout les DGR et les ASF, se considèrent comme les représentants de première ligne du Ministère et du gouvernement du Canada auprès de collectivités qui se définissent elles-mêmes comme des « nations ». Le Ministère fournit des fonds et des ressources à ces nations, au nom du gouvernement du Canada, au moyen de paiements de transfert caractérisés par divers programmes et accords de subvention et de contribution ou grâce à des projets d'immobilisation dont AINC conserve la responsabilité et la responsabilisation ultimes. Dans cette optique, les Premières nations sont, dans un sens, les « agents d'exécution » des programmes d'AINC.

Les employés régionaux du Ministère se laissent guider par certaines valeurs (autonomie gouvernementale, partenariats, transfert des responsabilités, consultation et consentement) dans leurs relations avec les Premières nations. Ils résumant ces valeurs par l'expression « préserver les relations », même si, invités à donner des précisions, ils trouvent souvent difficile de définir en quoi cela consiste exactement et quelles sont les répercussions sur leur conduite professionnelle.

AINC n'a pas de politique structurant clairement ses relations avec les Premières nations. Par conséquent, le personnel apprend à comprendre les relations ainsi que l'importance des politiques en se basant sur sa propre expérience, ses valeurs et celles de ses homologues, son interaction avec les Premières nations, ainsi que les attentes de ces dernières.

**Les Premières nations sont des entités politiques.** Les représentants d'AINC ont déclaré que les Premières nations considèrent les transferts de fonds et de ressources comme des droits constitutionnels et issus de traités. Selon un représentant, « ils considèrent au départ que l'argent et les ressources leur appartiennent. » Un autre fonctionnaire résumait ainsi la perspective des Premières nations :

« Ce qu'elles désirent, c'est une relation intergouvernementale; elles ne veulent pas avoir affaire à des bureaucrates qui leur disent ce qu'il faut faire avec les dollars, ni relever d'AINC. Finalement, elles cherchent la souveraineté, l'exercice de leur propre autorité, l'autonomie, la gestion au même titre que d'autres gouvernements. Vous devriez transférer les dollars aux Premières nations comme dans le cas d'une province, et elles enverraient un rapport annuel. »

Les employés régionaux déclarent qu'en pratique, les représentants des Premières nations apprennent à comprendre leurs relations avec les employés régionaux ainsi que les autorisations et les politiques d'AINC. En outre, même si les Premières nations savent que les fonctionnaires d'AINC sont liés par des

autorisations et des politiques, elles comprennent généralement mal ce cadre et les contraintes créées.

Selon des employés interrogés, un des objectifs prioritaires tacites du Ministère consisterait à « préserver la paix », ce qui signifie notamment « maintenir la circulation de l'argent » de même qu'une bonne relation personnelle avec les représentants des Premières nations. Un fonctionnaire d'AINC estime qu'ainsi, les régions établissent leurs propres politiques secondaires et différents types de processus apparaissent.

Plus AINC se montrerait normatif sur la façon dont les Premières nations devraient gérer les programmes, plus ces dernières éprouveraient de réticence : « Elles tentent de découvrir ce qui se passe, et constatent de la méfiance. Il en résulte des réunions plus acerbes et un ressac politique. » Il est donc de plus en plus difficile de travailler à cause des « règles. »

Toujours d'après des employés régionaux d'AINC, les motivations des chefs en conseil se fondent sur des aspirations et des visées politiques et personnelles. Par conséquent, ces chefs considèrent qu'une bonne partie de leur rôle consiste à exercer des pressions sur le personnel de première ligne d'AINC pour trouver des fonds. On signale aussi que les chefs discutent ensemble pour comparer les avantages obtenus par d'autres Premières nations auprès du Ministère, et que des pratiques disparates d'une région à l'autre peuvent entraîner l'exigence d'un financement similaire pour toutes les régions.

Les représentants régionaux déclarent comprendre que les Premières nations, à titre d'entités politiques reconnues, puissent dépasser la relation typique avec les bureaux régionaux, et ne s'en privent pas, afin de présenter leurs besoins et leurs exigences en matière de financement, de même que leurs plaintes sur certains employés d'AINC, particulièrement les DGR, auprès des cadres supérieurs de l'administration centrale, dont le sous-ministre et les ministres. Les représentants régionaux d'AINC savent fort bien que les chefs peuvent écrire au premier ministre et donc appliquer une pression politique à n'importe quel niveau.

Lorsqu'ils opposent un refus aux revendications des chefs, les bureaux régionaux s'attendent à ce qu'Ottawa corrobore leur décision lorsque les chefs s'adressent par la suite au gouvernement fédéral. Selon un représentant régional, « Tout le monde doit être traité sur un pied d'égalité ». Or, les bureaux régionaux ne faisaient pas tous confiance à Ottawa à cet égard, et ils ont souligné que la diversité des pratiques régionales complique la nécessité de refuser une demande déjà approuvée ailleurs.

**La capacité des Premières nations de gérer les programmes.** Le personnel d'AINC a indiqué que l'instauration d'une capacité de gouvernance chez les Premières nations est un objectif de base d'AINC et des Premières nations.

Presque toutes ces dernières offrent des services à leurs membres en vertu de pouvoirs délégués par AINC, bien que le Ministère conserve la responsabilité d'assurer une diligence raisonnable. Les bureaux régionaux d'AINC estiment que de nombreuses Premières nations sont encore incapables de gérer des programmes. Cette situation place les bureaux régionaux dans une position difficile : d'une part, satisfaire aux exigences de responsabilisation, et de l'autre, préserver les relations avec les Premières nations. Par conséquent, les représentants régionaux avouent contourner parfois les règles pour permettre le maintien d'un financement plutôt que de supprimer des fonds indispensables.

**Le rôle des bureaux régionaux et des directeurs généraux régionaux (DGR).** Les représentants régionaux disent représenter le Ministère en pratique. Les DGR sont les principaux représentants sur place et ils déplorent l'absence d'un mentorat ou d'une formation spéciale en matière de négociation ou de médiation avec les Premières nations. Leurs capacités se fondent sur leur expérience.

Les Premières nations considéreraient les employés régionaux d'AINC, et particulièrement les DGR, comme étant à leur service, estimant que les fonds reçus leur appartiennent réellement, plutôt qu'aux contribuables. Les DGR jouent plusieurs rôles délicats : représentation politique du gouvernement du Canada, administration des fonds publics et représentation des Premières nations à Ottawa. Ils estiment aussi devoir composer avec des factions dissidentes au sein des Premières nations, et qu'il est parfois difficile de découvrir la source de la discorde, de savoir qui croire et d'établir s'il existe un véritable problème. Selon un fonctionnaire d'AINC, un DGR « marche en terrain inconnu lorsqu'il souhaite exercer un contrôle et résoudre des problèmes ».

Les DGR s'inquiètent du fait que le nouveau régime de responsabilisation, qui réduit leur marge de manœuvre, puisse les placer en situation de messenger plutôt que de gestionnaire et entraîner la « prise de décisions technocratiques » favorisant les Premières nations ayant la capacité de formuler des propositions solides.

Les fonctionnaires d'AINC estiment aussi que leurs relations avec les Premières nations peuvent être compliquées par la pratique du Ministère consistant à consulter les Premières nations sur la nomination et l'évaluation du rendement des DGR et des DGRA.

L'administration centrale d'AINC et les organismes centraux ne sembleraient pas comprendre exactement l'effet des politiques et des règles sur les régions et leurs relations avec les Premières nations. Lorsque ces dernières n'utilisent pas les fonds selon les paramètres prévus dans les ententes, les bureaux régionaux sont tenus responsables. Ceux-ci attribuent partiellement les dérogations au fait que les Premières nations comprendraient mal les répercussions des accords de financement. Ils déplorent l'absence de protocole pour orienter leurs activités et

transmettre l'information à un nouveau conseil et à de nouveaux membres. De plus, si les bureaux régionaux choisissent de ne pas transférer des fonds pour des raisons liées à la responsabilisation, ce motif ne serait pas forcément considéré comme légitime.

**Les agents des services de financement (ASF).** Les ASF croient être au premier rang d'AINC dans ses relations avec les Premières nations. Ils traitent directement avec les représentants élus des Premières nations, et le Ministère compte sur eux pour protéger les intérêts des contribuables tout en préservant de bonnes relations avec des collectivités qui s'attendent à être traitées comme des gouvernements souverains, et peuvent considérer les ASF comme leurs représentants à Ottawa.

Les ASF déplorent l'absence d'une formation spéciale et la nécessité de « développer leurs capacités à mesure qu'ils travaillent, qu'ils répondent au téléphone et qu'ils apprennent de leurs contacts ».

Ils soulignent qu'ils dépendent de l'aide apportée par les cadres supérieurs régionaux, et que les Premières nations insatisfaites d'un ASF peuvent lui interdire l'accès à leurs réserves. Parfois, les bureaux régionaux répondent en changeant d'ASF plutôt que de régler le point précis de désaccord.

**Les zones grises.** Les bureaux régionaux d'AINC estiment que le financement des programmes obligatoires ne se déroule pas au rythme de l'accroissement démographique et des augmentations de coûts. Par le passé, le Ministère avait profité des zones grises, c'est-à-dire les domaines où les autorisations de programmes pouvaient être sujettes à interprétation, pour transférer des fonds entre des programmes en fonction des priorités.

Une des personnes interrogées a déclaré que les Premières nations « vous détestent quand vous manquez de souplesse, mais qu'une dérogation aux règles est risquée ». Le rapport de vérification judiciaire de la région du Manitoba illustre ce qui peut se passer, dans le cas du projet du centre de gouvernance (Governance House). Le rapport a établi que ce projet ne se qualifiait pas pour un financement en vertu du programme employé par la région. En réponse, les représentants régionaux de cette province ont expliqué que les autorisations utilisées étaient « assez générales », mais que du point de vue de 2008, les dépenses effectuées au début de 2006 « ne semblaient en effet pas convenables ». Toutefois,

« [on] ne peut pas seulement appliquer les règles modernes à des situations d'autrefois. Il existait alors une convention tacite en matière de pratiques. Les systèmes étaient beaucoup plus souples. Il subsiste des zones grises, mais par le passé, elles étaient beaucoup plus grandes et elles ont été fortement réduites. » (p. 50)

Toutefois, dans le rapport de vérification judiciaire, Ron Evans, Grand Chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, illustre dans quelle mesure les dérogations aux autorisations et aux politiques semblent être devenues, de longue date, monnaie courante.

Voici en substance ce qu'il dit :

... Le directeur du Manitoba et d'autres cadres supérieurs d'AINC concluent souvent des accords secondaires avec des bandes en dehors des règles établies, afin que les bandes obtiennent le financement nécessaire au logement, à l'éducation, aux soins aux enfants ou à d'autres programmes. (p. 28)

Les représentants régionaux nous ont dit qu'une plus grande insistance sur les contrôles financiers réduit les zones grises ainsi que leur capacité de compenser les courtes lacunes dans les programmes obligatoires (p. ex., en assistance sociale ou en éducation) ou de continuer à fournir un financement dans les cas où celui-ci a été interrompu parce que la Première nation a omis de déposer un rapport nécessaire.

#### **Autres facteurs touchant la conformité aux autorisations et aux politiques.**

Le personnel d'AINC a noté plusieurs facteurs généraux susceptibles d'entraver la stricte application des autorisations et politiques. Personnellement, on n'aime pas déroger aux règles établies, d'autant plus qu'une telle attitude amène à prendre des risques afin de résoudre un problème urgent.

Parfois les ministres prendraient des engagements non budgétisés envers les Premières nations, de sorte que le Ministère doit alors s'efforcer de trouver un financement : « Si le ministre veut quelque chose, il faut parfois s'écarter des chemins battus pour le satisfaire. » Toutefois, les employés régionaux jugent utile de noter que les ministres peuvent aussi prendre des engagements pour des raisons humanitaires, en vue d'une intervention moralement justifiable, bien qu'assortie d'un manquement aux règles administratives. »

Des employés d'AINC reconnaissent également que le Ministère est l'organisme de dernier recours pour les Premières nations. Traditionnellement, ces dernières considéraient le gouvernement fédéral comme entièrement responsable de leur bien-être. En pratique, cela signifiait que le Ministère devait intervenir pour répondre à leurs besoins de base, malgré l'absence d'une autorité de programme définie dans certains cas. De même, AINC peut devoir intervenir lorsque des partenaires fédéraux hésitent à le faire.

## 7. Conclusion

La présente évaluation avait pour objet de déterminer les risques auxquels s'expose l'organisation d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) en matière de valeurs et d'éthique, ainsi que les facteurs inhérents à ceux-ci. Nous tentons d'expliquer quels sont les enjeux actuels au Ministère, en examinant les principales forces culturelles en action dans l'organisation. L'évaluation a révélé que les gestionnaires régionaux travaillent maintenant dans un milieu où l'on a nettement augmenté la responsabilisation à l'égard de la dépense de fonds publics pour et par les Premières nations, tout en favorisant une culture ministérielle marquée par le respect mutuel et la coopération.

Le personnel d'AINC respecte les peuples autochtones et favorise leur autonomie gouvernementale grâce au transfert de responsabilités. Par le passé, il bénéficiait de beaucoup d'autonomie et de latitude à cet égard et ne s'en privait pas pour gérer les relations avec les Premières nations. Il a fallu parfois contourner quelque peu des autorisations et politiques pour répondre aux besoins et aux exigences des Premières nations incapables de gérer les pouvoirs délégués et les fonds transférés. Dans certains cas, les vérifications et des examens de gestion ont mis au jour une mauvaise administration des programmes, tant à Ottawa que dans les régions, à la suite de pratiques dérogeant aux règles officielles, mais qui, selon les employés d'AINC, répondaient aux besoins et aux exigences des Premières nations.

Depuis les problèmes suscités au sein de Développement des ressources humaines Canada et l'affaire des commandites, le Parlement et le gouvernement de l'époque ont pris des mesures croissantes pour renforcer le régime de responsabilisation au sein duquel fonctionnent les gestionnaires de programme. Par conséquent, les bureaux régionaux ont perdu (et continuent à perdre) une bonne partie de leur marge de manœuvre en matière de gestion. Cette limitation jugée excessive pourrait compromettre leur capacité de gérer les relations avec les Premières nations.

Pour répondre aux préoccupations exposées dans la présente étude, AINC pourrait adopter une approche globale fondée sur un changement culturel fondamental dans l'organisation, et sur une redéfinition de ses relations opérationnelles et de premier plan avec les Premières nations. Plus particulièrement, le Ministère pourrait définir ses attentes à l'égard du rôle explicite et implicite de ses bureaux régionaux, surtout dans les relations avec les Premières nations. Cela nécessiterait notamment une formation spéciale pour son personnel, surtout les directeurs généraux régionaux (DGR), les directeurs généraux régionaux associés (DGRA) et les agents des services de financement (ASF), sur les capacités de négociation et de médiation dans le contexte de la culture autochtone. On pourrait aussi établir un réseau de mentorat et de consultation, en recourant à des fonctionnaires fiables d'AINC ayant pris leur retraite et susceptibles de prodiguer des conseils confidentiels sur

la manière de régler les situations difficiles. Simultanément, AINC devrait sensibiliser les Premières nations aux contraintes et aux limitations imposées aux régions, et leur demander d'établir leurs propres attentes en ce qui concerne les relations avec le Ministère et ses bureaux régionaux.

De même, on pourrait établir un ensemble mutuel d'attentes opérationnelles entre les fonctions de programme et du Ministère, ainsi qu'entre l'administration centrale et les bureaux régionaux. Il serait également souhaitable pour les employés de l'une et des autres de pouvoir permuter leurs postes respectifs pour bien comprendre les pressions qui s'exercent, de part et d'autre, sur la prise de décisions au Ministère. Cela favoriserait une recherche de solutions dans un esprit de collégialité. On pourrait exprimer comme suit l'approche idéale pour l'établissement de toutes ces attentes : « Voici comment nous allons travailler ensemble. Je vous respecterai, vous me respecterez. Je vous dirai ce que je peux faire et ce qui m'est impossible et vous ferez de même. » Cette approche permettrait au personnel d'AINC de suivre les conseils d'un cadre supérieur du Ministère selon lequel la bonne façon de réagir aux pressions visant à s'écarter des politiques consisterait à dire « Je ne peux pas agir ainsi dans les circonstances actuelles. »

Pour favoriser l'éthique dans une organisation, il faut tenir compte du contexte global au sein duquel elle fonctionne, ainsi que des forces culturelles qui sont à l'œuvre à l'interne et motivent le comportement. C'est seulement lorsqu'ils comprendront ces réalités que les cadres supérieurs pourront créer un milieu de travail optimal où des normes de conduite claires et acceptées favoriseront les objectifs de programme de l'organisation.