

Chapitre

5

La gestion des programmes destinés aux
Premières nations

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	165
Introduction	169
Les relations entre le gouvernement fédéral et les Premières nations ont évolué	170
Les responsabilités du gouvernement fédéral se sont accrues avec le temps	170
Le gouvernement cherche encore des solutions à des problèmes de longue date	171
Objet de la vérification	171
Observations et recommandations	172
Progrès réalisés	182
La gestion des programmes de santé financés par des accords s'est améliorée	183
La gestion des programmes de logement en faveur des Premières nations s'est améliorée	184
Le gouvernement a établi de nouveaux mécanismes institutionnels de développement économique	185
Urgence de mettre en œuvre des recommandations clés	186
La surveillance de la consommation de médicaments sur ordonnance demeure inadéquate	186
Il existe toujours un grave problème de maisons contaminées par la moisissure dans les réserves	188
Il faut encore revoir les rapports exigés	189
Des lacunes persistantes empêchent la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales globales	190
Les lacunes dans la politique sur les séquestres-administrateurs n'ont pas été comblées	192
Facteurs essentiels	193
Facteurs qui semblent avoir été essentiels à la mise en œuvre de nos recommandations	193
Intérêt soutenu de la direction	193
Coordination des programmes gouvernementaux	194
Consultation fructueuse auprès des Premières nations	194
Développement des capacités des Premières nations	195
Création d'institutions des Premières nations	195
Fondement législatif approprié pour les programmes	196
Rôles incompatibles d'Affaires indiennes et du Nord Canada	197
Conclusion	197
À propos de la vérification	200



La gestion des programmes destinés aux Premières nations

Points saillants

Objet Au cours de notre vérification de suivi, nous avons examiné les progrès réalisés par cinq organisations fédérales à l'égard de 37 recommandations que nous avons formulées entre 2000 et 2003 sur des questions relatives aux Premières nations. Les recommandations portaient sur le logement dans les réserves, le développement économique, le processus d'intervention des tiers administrateurs, les soins de santé, le programme Aliments-poste, les revendications territoriales globales et les obligations de rapports des Premières nations. Nous avons également cerné les facteurs qui semblent avoir été essentiels à la mise en œuvre réussie de nos recommandations.

Pertinence Selon diverses sources, dont la Commission royale sur les peuples autochtones, les Premières nations du Canada doivent surmonter des obstacles qui persistent, à savoir des taux de chômage élevés, la pauvreté et des problèmes de santé. Le gouvernement fédéral doit assumer, à l'égard des membres des Premières nations, les responsabilités qui lui sont conférées par les traités et ses obligations fiduciaires — à savoir les obligations légales qui sont inscrites dans les traités, la *Loi sur les Indiens* et d'autres textes de loi. Il est également tenu d'instaurer des programmes sociaux et économiques qui peuvent améliorer directement la qualité de vie des collectivités des Premières nations — des programmes qui s'apparentent à ceux offerts par les provinces, les territoires et les municipalités du Canada. Cela dit, les conditions de vie dans un grand nombre de collectivités des Premières nations ainsi que de nombreux Autochtones restent très inférieures à la moyenne nationale même si le gouvernement fédéral consacre chaque année des milliards de dollars — un peu plus de 8 milliards en 2004-2005 — à 360 programmes et services qui sont destinés aux Autochtones et qui visent notamment le logement, les soins de santé, l'éducation et le développement économique.

Constatations

- Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral n'a pas donné suite de façon satisfaisante aux 37 recommandations que nous avons formulées à l'égard des Premières nations. Il est vrai que les enjeux en cause sont très complexes, mais les organisations fédérales avaient accepté la plupart de nos recommandations et s'étaient engagées

à agir. Nous avons constaté que la mise en œuvre de 15 de nos recommandations ne progressait pas de manière satisfaisante. En règle générale, il s'agit des recommandations qui sont les plus importantes pour la qualité de vie et le bien-être des membres des Premières nations. Ainsi, nous avons constaté que peu avait été fait pour régler le grave problème de logements contaminés par la moisissure dans les réserves. En outre, nous avons constaté des progrès insatisfaisants pour ce qui est d'analyser les habitudes de consommation de médicaments sur ordonnance et les décès liés à ceux-ci chez les membres des Premières nations, de mettre en œuvre les ententes sur les revendications territoriales globales, d'éliminer les rapports non nécessaires exigés des collectivités des Premières nations, et de combler les lacunes de la politique sur les séquestres-administrateurs.

- Nous avons constaté des progrès satisfaisants quant à la mise en œuvre de 22 de nos recommandations, même si la plupart d'entre elles ne sont pas encore entièrement mises en œuvre. Il s'agit de recommandations de nature plus administrative qui n'ont pas autant de répercussions directes sur le quotidien des membres des Premières nations. Ainsi, nous avons constaté une amélioration de l'intégration des programmes de logement et une gestion améliorée d'un grand nombre des volets de ces programmes par les organisations responsables.
- Au cours de notre vérification, nous avons cerné sept facteurs qui semblent avoir été essentiels à la mise en œuvre réussie de nos recommandations. Ainsi, nous avons constaté que les organisations étaient mieux à même de réaliser des progrès satisfaisants lorsque les programmes et les initiatives faisaient l'objet d'une coordination adéquate, d'une attention soutenue de la part de la direction et d'une véritable consultation auprès des Premières nations. Dans de nombreux cas, la mise en œuvre réussie de nos recommandations était liée à la capacité des Premières nations d'instaurer les programmes au sein de leurs propres collectivités et à l'existence d'institutions des Premières nations qui soutiennent le développement socioéconomique de leurs collectivités. De plus, le fait de fonder les programmes et les initiatives sur des dispositions législatives pertinentes contribue à préciser les rôles, les responsabilités, les critères d'admissibilité et d'autres éléments de programme. Enfin, les divers rôles confiés à Affaires indiennes et du Nord Canada peuvent à tout le moins donner l'impression que les responsabilités fiduciaires du Ministère à l'égard des Premières

nations ne sont pas compatibles avec ses obligations de représentant de la Couronne, ce qui influe sur la mise en œuvre de nos recommandations.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement convient que les sept facteurs cernés par la vérificatrice générale sont importants et qu'au moins un de ces facteurs pouvait être associé aux progrès satisfaisants réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de la vérificatrice générale. La réponse globale du gouvernement se trouve à la fin du chapitre.

Introduction

5.1 Selon de nombreux rapports, dont le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, les membres des Premières nations sont en général aux prises avec des difficultés beaucoup plus grandes que le reste de la population canadienne. S'ils ont amélioré leur situation quant au niveau de scolarisation et au développement économique depuis quelques années, un taux de chômage élevé, la pauvreté et les problèmes de santé persistent.

5.2 Le gouvernement fédéral a instauré un grand nombre de programmes et de services à l'intention des collectivités des Premières nations. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, 34 organisations fédérales financent 360 programmes et services destinés aux collectivités inuites et métisses et à celles des Premières nations. Bon nombre de programmes destinés aux Premières nations sont analogues à ceux offerts par les provinces et les municipalités à des collectivités qui ne sont pas membres des Premières nations, comme ceux visant l'éducation, la santé, l'aide sociale et les infrastructures communautaires, dont les routes. La prestation de ces programmes est parfois ardue étant donné que, selon les données d'Affaires indiennes et du Nord Canada, environ 60 p. 100 des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 habitants, qu'un peu moins de 40 p. 100 des Indiens inscrits ont moins de 20 ans, qu'un peu plus de 45 p. 100 des Indiens inscrits habitent des régions rurales et que près de 21 p. 100 de ceux-ci vivent dans des **zones d'accès spécial** ou dans des **zones isolées**.

5.3 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, le gouvernement fédéral a consacré près de 8,2 milliards de dollars aux programmes et services destinés aux Autochtones en 2004-2005. Affaires indiennes et du Nord Canada en a administré une grande partie — soit près de 5,1 milliards de dollars. Santé Canada a consacré environ 1,7 milliard de dollars aux prestations de santé pour les Inuits et les membres des Premières nations qui habitent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, tandis que les dépenses d'autres organisations fédérales à cet égard totalisent plus de 1,4 milliard de dollars.

5.4 Depuis quelques années, le gouvernement a augmenté le financement des programmes destinés aux Premières nations, mais cette augmentation n'a pas été proportionnelle à la croissance démographique. En effet, le financement octroyé par Affaires indiennes et du Nord Canada n'a augmenté que de 1,6 p. 100 (hors inflation) entre 1999 et 2004, alors que les données du Ministère montrent une croissance démographique de 11,2 p. 100 chez les Indiens inscrits du Canada.

Zone d'accès spécial — Zone où une Première nation n'a pas de route d'accès ouverte reliée toute l'année au centre de service le plus près (des fournitures et du matériel, un bassin de main-d'œuvre qualifiée ou spécialisée, au moins une institution financière, et des services gouvernementaux).

Zone isolée — Zone où une Première nation est située à plus de 350 km du centre de service le plus près relié par une route d'accès ouverte toute l'année.

Les relations entre le gouvernement fédéral et les Premières nations ont évolué

5.5 Le gouvernement fédéral s'est vu confier la responsabilité des « Indiens et [des] terres réservées pour les Indiens » lors de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867. Adoptée à l'origine en 1876, la *Loi sur les Indiens* définit le cadre de la relation entre la Couronne et les peuples autochtones, tout comme les traités historiques. Elle établit les conditions qui influent sur la plupart des aspects de la vie dans les collectivités des Premières nations et accorde au ministre des Affaires indiennes le pouvoir de décision ultime.

5.6 La relation entre le gouvernement et les Premières nations a considérablement évolué au fil des ans. Au début, le gouvernement fédéral assurait lui-même la prestation de programmes et de services destinés aux collectivités des Premières nations, par l'entremise d'Affaires indiennes et du Nord Canada, puis de Santé Canada. Petit à petit, les choses ont changé alors que le gouvernement a commencé à déléguer aux Premières nations la responsabilité d'administrer les programmes. Dans les années 1980, le mouvement s'est accéléré à mesure que le gouvernement a transféré ou délégué davantage de responsabilités aux Premières nations. Aujourd'hui, les Premières nations assurent la prestation d'un grand nombre des programmes financés par le gouvernement fédéral, mais elles mènent ces activités en vertu d'une délégation de pouvoirs puisque les ministres en conservent la responsabilité ultime. La 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. Les tribunaux considèrent que la relation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations est *sui generis*, ce qui veut dire spéciale et unique.

Les responsabilités du gouvernement fédéral se sont accrues avec le temps

5.7 À l'époque où la *Loi sur les Indiens* a été promulguée, les gouvernements fédéral et provinciaux fournissaient à la population canadienne beaucoup moins de programmes et de services qu'aujourd'hui. C'est aussi le cas pour les traités historiques. Depuis, les administrations publiques, en particulier les gouvernements provinciaux, assument davantage de responsabilités à l'égard des citoyens, en vertu des lois et des règlements, dans des secteurs comme l'éducation, les soins de santé, le logement social, l'emploi, la qualité de l'eau potable et l'environnement. Le gouvernement fédéral a aussi progressivement assumé un éventail de responsabilités supplémentaires à l'égard des Premières nations, qui sont souvent analogues à celles des

provinces. Il s'acquitte de bon nombre de ces responsabilités dans le cadre de programmes qui relèvent d'un seul ministère, soit Affaires indiennes et du Nord Canada.

5.8 Au nom du gouvernement du Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada joue de multiples rôles auprès des Premières nations. Le Ministère négocie et met en œuvre les ententes sur le règlement des revendications territoriales et les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale; il règle des litiges dans un grand nombre de dossiers, qu'il s'agisse des droits ancestraux et du titre aborigène ou de la gestion des fonds en fiducie; il administre un vaste éventail de programmes; il élabore des stratégies, des programmes et des politiques; et il s'acquitte des obligations du Canada inscrites dans les traités et la *Loi sur les Indiens*.

Le gouvernement cherche encore des solutions à des problèmes de longue date

5.9 Depuis 35 ans, le gouvernement fédéral a maintes fois reconnu la nécessité d'amorcer un virage important et de renouveler sa relation avec les peuples autochtones afin de régler des problèmes qui persistent. Depuis la publication du *Livre blanc sur la politique indienne* en 1969, le gouvernement fédéral a tenté à maintes reprises de redéfinir ses relations avec les membres des Premières nations et les Inuits, souvent sur les instances des Premières nations qui demandaient des changements. Parmi les initiatives menées par le gouvernement, mentionnons le Programme sur les autochtones en 1990; la Commission royale sur les peuples autochtones, qui a présenté son rapport en 1996; le document intitulé *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, que le gouvernement a publié en 1998 pour donner suite au rapport déposé par la Commission royale sur les peuples autochtones; la Table ronde Canada-Autochtones qui s'est amorcée en 2004; et la rencontre des premiers ministres sur les questions autochtones qui a eu lieu en novembre 2005. Malgré toutes ces initiatives, des problèmes de longue date subsistent.

Objet de la vérification

5.10 Depuis 2000, nous avons publié plusieurs chapitres sur les programmes et services destinés aux Premières nations. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons évalué la manière dont le gouvernement a donné suite aux recommandations que nous avons formulées dans plusieurs de ces chapitres et nous avons cerné sept facteurs qui semblent avoir été essentiels à une mise en œuvre réussie de nos recommandations et à des changements véritables.

5.11 Nous avons examiné les progrès réalisés par 5 organisations fédérales — Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le Secrétariat du Conseil du Trésor et Industrie Canada — à l'égard de 37 recommandations que nous avons formulées dans 7 chapitres publiés entre 2000 et 2003. Certains de ces chapitres ont aussi fait l'objet d'audiences du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes qui a, par la suite, publié des rapports assortis de recommandations. Nous avons effectué un suivi des recommandations formulées dans 3 rapports du Comité, lesquelles correspondent à 21 de nos recommandations. Même si nous n'effectuons pas de vérifications au sein même des Premières nations, nous avons consulté un petit nombre de leurs représentants. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

5.12 Nous nous attendions à ce que les organisations fédérales aient réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre des 37 recommandations formulées dans 7 chapitres publiés entre 2000 et 2003. Pour chacune des recommandations, nous avons déterminé si les progrès réalisés étaient satisfaisants ou insatisfaisants, en tenant compte de la complexité de chacune et du temps écoulé depuis leur publication (voir la pièce 5.1).

5.13 Dans l'ensemble, nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés par les 5 organisations fédérales. Nous avons constaté qu'elles avaient fait des progrès insatisfaisants pour ce qui est de la mise en œuvre de 15 recommandations — en règle générale, celles qui pourraient contribuer davantage à améliorer la qualité de vie des membres des Premières nations. La mise en œuvre des 22 autres recommandations progresse de manière satisfaisante, mais seulement 3 d'entre elles ont été entièrement mises en œuvre. Ces 22 recommandations sont en grande partie de nature administrative et leurs répercussions sur la vie des membres des Premières nations sont moins directes.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations

Dans la liste ci-après, nous avons reproduit les recommandations selon leur ordre chronologique et leur numérotation. Ainsi, le tableau présente d'abord celles formulées dans notre Rapport de 2000, au chapitre 15 intitulé « Santé Canada — La santé des Premières nations : suivi », jusqu'à celles publiées dans notre Rapport de 2003, au chapitre 10 intitulé « Affaires indiennes et du Nord Canada — Le processus d'intervention des tiers administrateurs ». À titre de référence, nous avons indiqué dans la colonne de gauche le numéro du paragraphe des recommandations dans le rapport original.

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
Rapport de 2000, chapitre 15, « Santé Canada — La santé des Premières nations : suivi »			
15.29	Santé Canada devrait veiller à ce que sa structure de programmes reflète la façon dont les programmes de santé communautaire sont réellement exécutés.	Santé Canada a reconfiguré la structure de ses programmes en 2002 afin de mettre en œuvre trois groupes de programmes de santé communautaire. Le Ministère a renouvelé les autorisations de ses programmes de santé communautaire en 2005, en définissant des objectifs précis pour chacun d'entre eux.	●
15.31	Santé Canada devrait continuer à travailler avec les Premières nations pour veiller à ce que les accords de contribution précisent clairement les activités et les objectifs particuliers que les Premières nations entendent poursuivre et atteindre. Le Ministère devrait continuer à encourager les Premières nations à établir des moyens de mesurer le taux de réussite.	Les accords de contribution que nous avons examinés précisent les objectifs des programmes ainsi que les activités que doivent mener les Premières nations. Les indicateurs de réussite sont mal définis, mais Santé Canada collabore avec les Premières nations en vue de les améliorer.	●
15.33	Santé Canada devrait s'assurer de recevoir tous les rapports d'activités exigés en vertu des accords de contribution. Il devrait travailler étroitement avec les Premières nations à l'amélioration des rapports d'activités, afin qu'ils fournissent de l'information sur les résultats obtenus.	Santé Canada fait le suivi des rapports d'activités qu'il reçoit, comme l'exigent les accords de contribution. Il reste du travail à faire pour établir des indicateurs de réussite axés sur les résultats.	●
15.41	Santé Canada devrait travailler plus étroitement avec les Premières nations pour faire en sorte que l'on établisse des plans de santé communautaire à jour respectant les exigences de base et que l'on se fonde sur ceux-ci lors de la signature des ententes de transfert initiales et du renouvellement de celles-ci.	Santé Canada exige désormais l'établissement de plans de santé communautaire, comme le prévoient les accords de transfert en matière de santé. Dans l'échantillon que nous avons examiné, Santé Canada a fait le nécessaire pour que les Premières nations et les organismes autochtones associés participent à l'élaboration des plans.	●
15.43	Santé Canada devrait veiller au respect des exigences de vérification stipulées dans les ententes de transfert.	Dans l'échantillon que nous avons examiné, Santé Canada a fait respecter les exigences de vérification stipulées dans les accords de transfert.	●

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
15.45	Santé Canada devrait continuer de travailler avec les Premières nations à améliorer les méthodes de mesure des services fournis et des changements escomptés en matière de santé. Ces mesures devraient être incluses dans les rapports annuels, et le Ministère devrait s'assurer que ces rapports sont fournis.	Santé Canada collabore avec les Premières nations, mais, dans le cas des dossiers examinés, le Ministère n'avait pas veillé à ce que les rapports annuels comprennent des mesures des services fournis aux collectivités des Premières nations ou des changements escomptés en matière de santé.	○
15.50	Santé Canada devrait s'assurer que les Premières nations effectuent les évaluations exigées de l'atteinte des objectifs des programmes et que celles-ci déterminent à l'avenir la mesure dans laquelle l'initiative de transfert contribue à l'amélioration de la santé des Premières nations.	Dans les dossiers examinés, les accords de transfert exigeaient que le degré de réalisation des objectifs des programmes soit évalué. Santé Canada reçoit des évaluations de la part des Premières nations, mais ces évaluations ne sont pas uniformes quant à la communication des résultats mesurables qui ont été atteints en matière de santé.	●
15.64	Santé Canada devrait surveiller plus étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments et entreprendre des analyses rigoureuses et continues pour évaluer l'efficacité des messages.	Au moyen d'un processus d'établissement du profil de risque, Santé Canada surveille les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments. Grâce à cette surveillance, Santé Canada demande des renseignements supplémentaires, procède à des vérifications et, à l'occasion, refuse de verser des remboursements.	●
15.69	Lorsqu'il constate une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits, Santé Canada devrait continuer d'effectuer un suivi rigoureux auprès des clients des services de santé non assurés, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels. Santé Canada devrait s'assurer d'être en mesure de faire ce suivi.	Pendant cinq ans et demi (de mai 1999 à novembre 2004), Santé Canada n'a effectué aucune évaluation de l'utilisation des médicaments afin de repérer des habitudes symptomatiques d'usage à mauvais escient de médicaments d'ordonnance et n'a donc pas été en mesure d'effectuer un suivi auprès des bénéficiaires, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels. Dernièrement, Santé Canada a recommencé à exécuter certains types d'évaluations de l'utilisation des médicaments, mais il n'est pas encore en mesure de déterminer la mesure dans laquelle ses interventions ont contribué à réduire l'usage à mauvais escient de médicaments sur ordonnance. Il a aussi commencé à effectuer des suivis auprès des professionnels des services sociaux et de santé. Le Ministère a formé un comité consultatif sur l'utilisation des médicaments et lui a donné le mandat de concevoir et de recommander un programme détaillé ayant pour objet de promouvoir une utilisation sûre, efficace et efficiente des médicaments.	○

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
15.71	Santé Canada devrait recueillir systématiquement des données dans toutes les régions sur les décès de membres des Premières nations liés à la consommation de médicaments prescrits.	Bien que Santé Canada se soit engagé à partager ses données sur les décès liés aux médicaments sur ordonnance avec les provinces et les territoires, nous n'avons rien trouvé qui prouve que cela a été fait. Santé Canada nous a indiqué que cette mesure ne pouvait pas être mise en œuvre, car il est impossible d'évaluer l'usage à mauvais escient des médicaments sur ordonnance.	○
15.74	Santé Canada devrait continuer à s'inspirer de ses stratégies existantes pour régler le problème mixte de l'abus de médicaments prescrits et de l'abus de solvants et d'alcool, ainsi que pour accroître ses efforts, dans le cadre des programmes de santé communautaire, en ce qui concerne la prévention, la sensibilisation de la population et le traitement de la toxicomanie due à la consommation de médicaments prescrits.	Santé Canada continue d'axer ses efforts sur le triple problème de la toxicomanie, de l'alcoolisme et de l'abus de solvants, dans le cadre des programmes de santé communautaires. Entre autres, le Ministère élabore des programmes de sensibilisation et en fait la promotion et il met au point de nouveaux outils destinés à lutter contre la consommation de méthamphétamine en cristaux.	●
15.89	Santé Canada devrait appliquer les exigences du contrat selon lesquelles l'entrepreneur doit mener une vérification des fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires, et faire rapport. Le Ministère devrait continuer à prendre des mesures pour améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs.	Santé Canada fait désormais appliquer les exigences relatives à la vérification des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires qui sont prévues dans les contrats. Le nombre de vérifications de pharmacies a augmenté de manière importante.	●
15.97	Santé Canada devrait établir, sans tarder, des critères clairs et des normes minimales en matière de prestations de transport pour des raisons de santé. Il devrait aussi entreprendre la vérification des dépenses de transport pour des raisons de santé, fondée sur une évaluation des risques.	Mise en œuvre achevée. En 2003, Santé Canada a défini et mis en œuvre son Cadre de travail sur le transport pour raison médicale afin de préciser les principaux critères du programme. Il l'a révisé en 2005. Le Ministère a également effectué des vérifications axées sur le risque des dépenses de transport pour raison médicale.	●
15.100	Santé Canada devrait s'assurer que l'on effectue une évaluation de chacun des projets pilotes de transfert des services de santé non assurés ainsi qu'une évaluation globale de l'exercice pilote.	Santé Canada a évalué tous les projets pilotes de transfert des services de santé non assurés instaurés entre 1996 et 2003. Il a rédigé une ébauche du rapport d'évaluation générale des projets pilotes, qu'il prévoit terminer en 2006.	●

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
Rapport de 2001, chapitre 12, « Suivi : Affaires indiennes et du Nord Canada — Revendications territoriales globales (1998, chapitre 14) »			
12.121	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait favoriser l'établissement d'une certitude en répondant aux attentes différentes quant aux droits, à la capacité et à la mise en œuvre des ententes sur les revendications.	Il existe encore des désaccords fondamentaux entre les parties concernées sur la définition de « certitude ». Les parties ne s'entendent pas non plus sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications. Affaires indiennes et du Nord Canada a essayé de renforcer les compétences au sein des Premières nations, mais il faut faire davantage.	○
12.121	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, de concert avec les autres parties aux règlements, accélérer le processus de traité et faire preuve d'une rigueur appropriée dans l'établissement de la nature et de la valeur des biens à inclure dans les règlements.	Six ententes ont été signées depuis la publication de notre dernière vérification en 2001. Il aura fallu en moyenne 29 ans pour régler ces revendications. Quatre de ces ententes visent le Yukon, ce qui porte à 11 sur 14 le nombre d'ententes signées relativement à des revendications de longue date. Il reste plus de 50 autres revendications à régler ailleurs au Canada. Le Ministère nous a fait savoir qu'il avait établi des lignes directrices et des procédures qui, selon lui, vont assurer la rigueur nécessaire lorsqu'il faudra déterminer la nature et la valeur des biens à inclure dans le règlement des revendications.	○

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
12.121	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait renforcer les plans de mise en œuvre, améliorer les rapports et effectuer des évaluations des effets des règlements.	En vue de mettre en œuvre des ententes sur des revendications territoriales, Affaires indiennes et du Nord Canada a élaboré des lignes directrices en 2004. Ces dernières font état du besoin pour le gouvernement de faire le suivi de ses obligations et des activités qu'il doit mener, mais ne proposent pas que les plans de mise en œuvre soient centrés sur les objectifs et l'évaluation des résultats. Nous avons aussi passé en revue les plans de mise en œuvre de trois ententes signées en 2005 et constaté qu'au lieu de fixer des objectifs, ces ententes précisent les activités que doit mener le gouvernement fédéral pour honorer ses obligations. Le Ministère maintient qu'il est possible de mettre l'accent sur les objectifs sans avoir de plans de mise en œuvre. Outre les plans de mise en œuvre, il a fait la promotion d'une gestion axée sur les résultats dans les rapports annuels publiés par les comités de mise en œuvre en organisant des ateliers portant sur la planification et les rapports axés sur les résultats en 2005. De plus, en réponse à notre chapitre de 1998, le Ministère a préparé un cadre d'évaluation des revendications territoriales globales en 2002. Il dispose maintenant d'une ébauche de plan d'évaluation des répercussions des ententes de règlement de revendications territoriales globales. Le plan indique qu'un projet pilote d'évaluation d'une entente de règlement des revendications territoriales sera réalisé d'ici à février 2007.	○
12.121	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir des rapports sur les coûts complets de la conclusion et de la mise en œuvre des ententes et les comparer aux coûts des budgets correspondants.	Affaires indiennes et du Nord Canada réitère ses déclarations antérieures selon lesquelles il assure un suivi efficace des coûts, même s'il ne surveille pas les frais administratifs ni les coûts des autres ministères. Selon le Ministère, le volume de données qu'il pourrait recueillir grâce à de nouveaux systèmes d'information ne serait pas suffisant pour justifier une telle dépense.	○

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
Rapport de décembre 2002, chapitre 1 : « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux »			
1.61	Le gouvernement fédéral devrait consulter les Premières nations lorsqu'il effectue son examen régulier des exigences en matière de rapports, afin d'établir les besoins en information quand de nouveaux programmes sont mis en place. Il faudrait en outre laisser tomber les exigences en matière de rapports qui se révèlent inutiles ou font double emploi.	Les ministères fédéraux reconnaissent généralement la nécessité de réduire les obligations de rapports et certains efforts isolés ont été déployés pour regrouper les rapports. Cependant, en général, les obligations à cet égard n'ont pas été allégées.	○
1.64	Le gouvernement fédéral devrait se servir des procédures les plus efficaces pour la soumission et le traitement des rapports exigés des Premières nations. Il devrait aussi collaborer avec les collectivités des Premières nations à la présentation de rapports par voie électronique, dans toute la mesure du possible.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor a amorcé une tentative visant à regrouper les rapports exigés des Premières nations, mais ses efforts n'ont encore donné lieu à aucune amélioration. Affaires indiennes et du Nord Canada prépare une initiative visant à faciliter la transmission de rapports par voie électronique pour un grand nombre de collectivités, mais il tarde à la mettre en œuvre.	○
1.87	Le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen des autorisations de programmes, en vue de simplifier ces derniers et de mieux distribuer les responsabilités au sein des ministères et d'autres organismes fédéraux.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige un examen de tous les programmes que le gouvernement fédéral a mis sur pied à l'intention des collectivités des Premières nations. Cet examen a permis de recenser 360 programmes et services mis en œuvre par 34 organisations fédérales à l'intention des Premières nations. On s'affaire à uniformiser les modalités des programmes lorsque c'est possible de le faire.	●
Rapport de décembre 2002, chapitre 11, « Autres observations de vérification — Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme Aliments-poste »			
11.55	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait entreprendre un examen de l'emplacement de ses principaux points d'entrée.	Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas entrepris l'examen des principaux points d'entrée du programme Aliments-poste que nous avons recommandé. Le Ministère a plutôt examiné un seul point d'entrée, et il ne prévoit pas examiner les autres à court terme. Il indique toutefois qu'à la lumière des résultats des projets pilotes en cours dans trois collectivités, il se penche sur la pertinence d'apporter des modifications au programme, y compris celle d'examiner d'autres points d'entrée.	○

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
Rapport d'avril 2003, chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves »			
6.38	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, après consultation des Premières nations, devraient parvenir à une entente générale sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs pour remédier à la pénurie de logements dans les réserves.	Mise en œuvre achevée. En collaboration avec l'Assemblée des Premières nations ainsi que des organisations régionales des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont élaboré ensemble un cadre de contrôle de gestion qui précise leurs responsabilités et leurs rôles respectifs pour remédier à la pénurie de logements dans les réserves.	●
6.44	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement devraient simplifier la structure et la prestation de leurs programmes.	Après avoir consulté des représentants des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont élaboré ensemble une nouvelle méthode d'affectation des prestations pour l'initiative en faveur des logements annoncée dans le Budget de 2005. Elle prévoit la rationalisation des processus pour les clients et permet d'optimiser la gestion de trésorerie et d'assouplir la planification.	●
6.48	Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Santé Canada devraient élaborer, après consultation des Premières nations, une stratégie et un plan d'action détaillés afin de régler le problème de la moisissure dans les logements des réserves.	Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Santé Canada n'ont pas encore élaboré une stratégie et un plan d'action complets en vue de réduire les moisissures dans les logements des réserves. En lieu et place, chaque organisation fédérale met en œuvre son propre programme. Ces programmes prévoient collectivement des actions de sensibilisation, des évaluations, des rénovations, des recherches sur les moisissures et des techniques de prévention. Faute d'une stratégie et d'un plan d'action, l'ampleur du problème n'a toujours pas été mesurée, des actions prioritaires n'ont pas encore été définies et il n'y a pas de plan général pour coordonner les efforts faits par les ministères ou surveiller les progrès réalisés dans l'ensemble.	○
6.53	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, après consultation des Premières nations, devraient fournir l'assurance raisonnable que tous les logements subventionnés par le gouvernement fédéral dans les réserves sont conformes au Code national du bâtiment.	Pour les deux régions examinées, les dossiers d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement indiquent que les codes et les normes ont été respectés, y compris le Code national du bâtiment.	●

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
6.64	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement devraient prendre les mesures nécessaires, après consultation des Premières nations, pour que les plans de logement communautaires soient utilisés de la façon prévue dans la politique de 1996 sur le logement.	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont amélioré leur utilisation des plans de logement communautaires. Les documents indiquent que les plans de logement servent à mettre en commun l'information et à coordonner les fonds alloués par les deux entités fédérales. Ces plans sont aussi examinés avant d'allouer les fonds prévus dans le programme de logement dans les réserves du Budget de 2005. La Société canadienne d'hypothèques et de logement a aussi mis au point des aides didactiques et commencé à donner des cours de formation aux fournisseurs de logements des Premières Nations.	●
6.74	La Société canadienne d'hypothèques et de logement devrait renforcer ses contrôles internes des paiements de subvention et, après consultation des Premières nations, s'assurer du respect des accords d'exploitation.	La Société canadienne d'hypothèques et de logement a amélioré ses mécanismes de contrôle interne visant les accords de subvention pour les logements. Désormais, ces mécanismes prévoient notamment l'examen et l'approbation des états financiers ainsi qu'un processus amélioré de visite et d'inspection des sites.	●
6.79	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement devraient définir, recueillir et utiliser, après consultation des Premières nations, de l'information fiable pour gérer l'aide au logement dans les réserves.	Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, en collaboration avec l'Assemblée des Premières nations, ont adopté une nouvelle méthode d'affectation des ressources afin de mieux définir, recueillir et utiliser l'information sur les logements dans les réserves. Même si le Ministère et la Société ont amélioré leur façon de faire dans le but de disposer de données exactes sur les logements dans les réserves, il faut faire davantage pour vérifier l'exactitude des données.	●
6.84	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait demander au Conseil du Trésor d'approuver les conditions de la politique de 1996 sur le logement. Le Ministère devrait aussi fournir à ses bureaux régionaux des directives et une formation suffisantes pour s'assurer que la politique est bien comprise et appliquée de façon uniforme.	Mise en œuvre achevée. En mars 2005, Affaires indiennes et du Nord Canada a obtenu du Conseil du Trésor l'approbation des conditions de la politique de 1996 sur le logement. Le Ministère a annoncé la nouvelle aux bureaux régionaux au cours d'ateliers.	●
6.88	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait évaluer sa politique provisoire sur l'allocation-logement et approuver une politique finale qui reflète les changements résultant de l'évaluation et tienne compte des niveaux de financement approuvés.	Affaires indiennes et du Nord Canada a achevé l'évaluation de la politique provisoire de l'allocation-logement en avril 2005. Le Ministère travaille à l'élaboration d'une stratégie nationale sur l'allocation-logement qui sera fondée sur les conclusions de cette évaluation.	●

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
6.94	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement, améliorer ses rapports au Parlement. Ces rapports devraient clairement indiquer les résultats escomptés, rendre compte des coûts, du rendement des programmes et des résultats obtenus, et mieux indiquer l'effet que les résultats communiqués ont sur la grave pénurie de logements.	De concert avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Affaires indiennes et du Nord Canada s'emploie à déterminer le nombre de logements qu'il prévoit construire et rénover, à recenser le parc de logements et à évaluer les coûts du programme. Cependant, le Ministère n'a pas réussi à déterminer la mesure dans laquelle le programme contribue à réduire la grave pénurie de logements dans les réserves.	○
Rapport de novembre 2003, chapitre 9, « Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels »			
9.82	Le gouvernement fédéral devrait appuyer les Premières nations dans la définition, la planification et la mise en œuvre de mécanismes institutionnels reposant sur des économies d'échelle dans la mesure du possible, et qui correspondent à la situation et à la vision des Premières nations en ce qui concerne leur développement économique.	Affaires indiennes et du Nord Canada dispose d'un plan d'action pour ses programmes de développement économique qui repose sur une nouvelle structure visant à accroître les moyens économiques des communautés. De plus, le Ministère a défini, planifié et commencé à instaurer quatre nouvelles institutions des Premières nations pour soutenir le développement économique et l'accroissement des moyens économiques.	●
9.90	Sous la direction d'Affaires indiennes et du Nord Canada, les organismes fédéraux devraient élaborer, pour les programmes de développement économique, des informations horizontales sur le rendement qui sont axées sur les résultats et qui correspondent aux besoins d'information des Premières nations à cet égard.	Affaires indiennes et du Nord Canada a établi des informations sur le rendement qui sont axées sur les résultats pour son programme de développement économique communautaire. Toutefois, le Ministère n'a pas encore évalué les résultats obtenus selon ces indicateurs de rendement, ni fait rapport à cet égard.	○
Rapport de novembre 2003, chapitre 10, « Autres observations de vérification : Affaires indiennes et du Nord Canada — Le processus d'intervention des tiers administrateurs »			
10.46	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait ajouter à sa nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs, les éléments suivants : la possibilité pour les Premières nations d'avoir leur mot à dire; le renforcement des compétences en gestion du chef et du conseil; et un processus de règlement des différends.	Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas comblé les lacunes de sa politique de 2003 sur les séquestres-administrateurs. Le Ministère est à élaborer une nouvelle politique dont l'entrée en vigueur pourrait se faire d'ici à avril 2006. Cette politique devrait comprendre des dispositions permettant aux Premières nations de donner leurs avis, le renforcement des compétences en gestion du chef et du conseil et un mécanisme de règlement des différends. Entre-temps, ces dispositions ne sont pas officiellement en vigueur pour les Premières nations qui sont visées par cette politique.	○

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Pièce 5.1 Évaluation des progrès dans la mise en œuvre des recommandations (suite)

N° du paragraphe	Recommandation	Évaluation des progrès	Progrès
10.47	Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer une stratégie et un plan d'action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs.	Affaires indiennes et du Nord Canada a défini un plan d'action pour mettre en œuvre sa politique de 2003. En septembre 2005, le Ministère a aussi commencé à élaborer une nouvelle stratégie destinée à faciliter la mise en œuvre de sa nouvelle politique, dont l'entrée en vigueur est prévue en avril 2006. Le Ministère nous a fait savoir qu'il prévoit que son plan d'action sera en place avant l'approbation de la nouvelle politique.	●
10.48	Après consultation des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait effectuer une évaluation des interventions de tiers administrateurs.	Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas évalué l'efficacité des interventions des tiers administrateurs, mais il a effectué des examens de la conformité. Ainsi, la nouvelle politique qu'il est à élaborer (prévue pour avril 2006) ne tirera pas profit des conclusions d'une évaluation officielle du processus d'intervention des tiers administrateurs.	○

● **Satisfaisants** — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

○ **Insatisfaisants** — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Progrès réalisés

5.14 Nos recommandations touchent un large éventail de programmes et de questions. Certaines sont de nature plutôt administrative et exigent que les organisations fédérales prennent des mesures dans leur propre champ de compétence. Nous avons constaté que les cinq organisations vérifiées réalisent des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la majorité de ces recommandations, notamment celles qui visent à améliorer la gestion des programmes de santé. D'autres recommandations sont plus complexes et exigent souvent des organisations fédérales qu'elles collaborent étroitement avec les Premières nations en vue de se donner les moyens de les mettre en œuvre. Nous avons constaté que les organisations fédérales avaient moins bien réussi à mettre en œuvre ces recommandations.

5.15 Les programmes destinés aux Premières nations ont été améliorés grâce à la mise en œuvre de recommandations dans trois secteurs : les programmes de santé, le logement dans les réserves et la création d'institutions vouées à soutenir le développement économique des Premières nations. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour achever la mise en œuvre de ces recommandations.

La gestion des programmes de santé financés par des accords s'est améliorée

5.16 Santé Canada a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la majorité des recommandations formulées dans notre rapport de vérification de 2000, lequel portait sur la gestion des programmes financés par des accords. Nous avons constaté que la gestion de ces programmes s'est grandement améliorée depuis 2000. Par exemple, après plusieurs années d'efforts, Santé Canada a révisé son Cadre de travail sur le transport pour raison médicale afin de préciser les critères d'admissibilité et les prestations à verser. Le Ministère a également instauré un cadre de vérification axé sur les risques afin de mieux administrer les prestations de transport pour raison médicale.

5.17 La préparation de plans de santé communautaire et l'usage qui en est fait se sont aussi améliorés. Dans le cadre du transfert aux collectivités des responsabilités relatives aux programmes de santé, les Premières nations doivent établir des plans de santé communautaire. Ces plans de santé visent à définir les priorités en matière de santé communautaire, les programmes qui doivent être instaurés ainsi que les rôles et les responsabilités du médecin responsable des services de santé et des autres professionnels. Ils doivent être établis avant que Santé Canada ne conclue ou ne renouvelle des accords de transfert avec les Premières nations.

5.18 En 1997, nous avons constaté que les accords de transfert étaient rarement accompagnés de plans de santé communautaire à jour. Nous avons alors recommandé de faire respecter cette exigence fondamentale avant de conclure ou de renouveler des accords de transfert. En 2000, nous avons de nouveau examiné cette question et constaté que Santé Canada approuvait parfois des accords de transfert qui n'étaient pas accompagnés d'un plan de santé communautaire actualisé. Or, sans de tels plans, Santé Canada peut difficilement s'assurer que les crédits octroyés au titre des programmes de santé financent, dans les faits, la mise en œuvre de priorités en matière de santé communautaire.

5.19 Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté que la gestion des exigences des programmes s'était améliorée à plusieurs égards. Les plans de santé communautaire sont désormais mis à jour et les Premières nations exécutent des vérifications avant le renouvellement des accords de transfert. Par ailleurs, Santé Canada a révisé les modalités de ses programmes de santé communautaire pour assurer le respect des exigences établies. D'une manière générale, Santé Canada a resserré les contrôles visant la gestion des accords de

transfert et de contribution pour faire en sorte que les fonds soient utilisés efficacement et affectés aux services de proximité. Une fois de plus, les progrès réalisés sont satisfaisants, mais les recommandations initiales, exception faite d'une seule, n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.

La gestion des programmes de logement en faveur des Premières nations s'est améliorée

5.20 Selon de nombreuses études, la piètre qualité du logement nuit à la santé, à l'éducation et aux conditions sociales générales des personnes et des collectivités dans les réserves. En 2001, Affaires indiennes et du Nord Canada a estimé qu'il manquait environ 8 500 unités de logement dans les réserves et que 44 p. 100 des 89 000 logements déjà construits devaient être rénovés. Selon le Ministère, le parc de logements se détériore en général plus rapidement dans les réserves, principalement en raison de pratiques de construction ou de matériaux qui ne respectent pas les normes, du mauvais entretien et du surpeuplement.

5.21 En 2003, nous avons vérifié l'organisation des programmes fédéraux de logement dans les réserves des Premières nations. Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) n'avaient pas clairement défini les résultats qu'ils souhaitent obtenir dans le cadre des programmes visant à remédier à la grave pénurie de logements ni établi un échéancier pour y arriver. Nous avons aussi constaté que les mécanismes de financement et les programmes étaient très complexes et que le Ministère, la SCHL et les Premières nations n'étaient pas arrivés à s'entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs.

5.22 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que les programmes sont maintenant mieux intégrés. Cette intégration a été rendue possible grâce aux consultations menées auprès des Premières nations en vue de donner suite à leurs préoccupations. Nous avons également constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada et la SCHL avaient renforcé la gestion d'un grand nombre d'éléments de leurs programmes de logement.

5.23 Ainsi, pour faciliter la mise en œuvre de la politique de logement du Ministère, la SCHL a collaboré avec les Premières nations visées en vue d'élaborer des plans de logement communautaires qui lient l'aide financière destinée au logement et les programmes connexes à des programmes de formation, de création d'emplois et de débouchés économiques et à des activités en faveur du développement

économique. En 2003, nous avons constaté que ces plans ne servaient pas aux fins prévues et que leur mise en œuvre n'était pas surveillée. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada et la SCHL se servaient désormais des plans de logement communautaires pour dresser l'inventaire du parc de logements et pour prendre des décisions concernant la construction ou la rénovation d'unités de logement. Il s'agit de progrès notables, mais de graves problèmes persistent, en particulier celui de la contamination par la moisissure (voir les paragraphes 5.34 à 5.36).

Le gouvernement a établi de nouveaux mécanismes institutionnels de développement économique

5.24 En 1996, le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* soulignait, preuves à l'appui, des écarts importants entre les peuples autochtones et le reste de la population canadienne au chapitre des principaux indicateurs économiques. En 2003, nous avons examiné le rôle que pouvaient jouer les mécanismes institutionnels pour soutenir le développement économique. Nous avons cerné divers obstacles au développement économique des Premières nations, notamment un accès limité aux ressources favorisant le développement économique, à l'aide financière et aux programmes de soutien aux entreprises offerts par le gouvernement fédéral et l'absence de stratégies en faveur du développement institutionnel. Nous avons alors recommandé au gouvernement fédéral d'aider les Premières nations à définir, à planifier et à mettre en œuvre des mécanismes institutionnels conformes aux mécanismes, à la situation et à la vision des Premières nations quant à leur développement économique.

5.25 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que le gouvernement fédéral a élaboré une nouvelle structure de programmes qui permet d'assouplir les mécanismes mis en place pour répondre aux demandes des collectivités en matière de développement économique. Après avoir consulté les Premières nations, il a aussi défini, planifié, encadré par des lois et commencé à établir quatre nouvelles institutions des Premières nations. Ces institutions sont notamment destinées à permettre aux Premières nations d'avoir accès aux capitaux privés, tout comme les autres administrations publiques.

5.26 Nous sommes d'avis que le développement économique des Premières nations passe par la création d'institutions. À la lumière des vérifications publiées ces dernières années (« L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », Rapport de la commissaire à

l'environnement et au développement durable de 2005; « Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2004), nous croyons que des institutions pourraient être créées dans des secteurs comme la santé, la sécurité et l'éducation.

Urgence de mettre en œuvre des recommandations clés

5.27 Nous avons constaté que des recommandations susceptibles d'améliorer considérablement la qualité de vie et le bien-être des membres des Premières nations et des Inuits n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont pas fait l'objet de progrès satisfaisants. Il s'agit notamment de celles portant sur l'exécution d'analyses de la consommation de médicaments sur ordonnance et des décès liés à ceux-ci; sur l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action pour lutter contre les moisissures dans les logements des réserves; sur l'élimination des rapports non nécessaires exigés des collectivités des Premières nations; sur la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales; et sur les lacunes à combler dans la politique sur les séquestres-administrateurs.

La surveillance de la consommation de médicaments sur ordonnance demeure inadéquate

5.28 Dans le cadre de son Programme des services de santé non assurés, Santé Canada rembourse, aux personnes admissibles, les médicaments délivrés sur ordonnance aux membres des Premières nations qui habitent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves et aux Inuits. En 1997 et dans le cadre de vérifications subséquentes, nous avons constaté que le Ministère tardait à intervenir dans les cas présumés d'usage à mauvais escient des médicaments sur ordonnance et qu'il ne faisait pas le suivi des décès liés à ces médicaments chez les bénéficiaires de son programme de prestations pharmaceutiques.

5.29 Au cours de la vérification que nous avons effectuée en 2000, nous avons constaté que Santé Canada avait amorcé une analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance. Cette intervention, qui comprenait un suivi auprès de clients, de médecins, de pharmaciens et d'organismes professionnels, a produit des résultats positifs. Cependant, le Ministère a mis fin à cette analyse en mai 1999 parce que la direction n'était pas certaine d'avoir le droit de procéder sans un mandat législatif permettant expressément ce genre d'analyses ou sans le consentement des bénéficiaires du programme d'analyser des renseignements médicaux personnels. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas analysé les données sur les décès liés aux

médicaments chez les bénéficiaires de son programme. En 2001, des fonctionnaires avaient affirmé au Comité des comptes publics que le Ministère prévoyait reprendre l'analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance de 70 p. 100 des bénéficiaires de son programme avant un an, une fois qu'il aurait obtenu leur consentement. Même si nous avons présenté dans notre rapport des données publiques sur les décès liés aux médicaments sur ordonnance au sein des Premières nations — des données auxquelles Santé Canada avait aussi accès —, le Ministère a déclaré devant le Comité qu'il n'était pas habilité à recueillir des données sur ce problème.

5.30 Lorsque nous avons vérifié la gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques en 2004, nous avons constaté que Santé Canada n'avait pas analysé la consommation de médicaments sur ordonnance depuis 1999. Le Ministère avait plutôt passé quatre ans à demander le consentement des bénéficiaires de son programme. Au moment où cette initiative a pris fin en mars 2004, seulement 25 p. 100 d'entre eux environ avaient donné leur consentement. Or, nous avons constaté que le nombre de bénéficiaires qui obtenaient plus de 50 médicaments sur ordonnance par trimestre (un critère utilisé par certains organismes provinciaux pour déterminer les dossiers qui doivent être examinés) avait presque triplé depuis notre vérification de 2000.

5.31 Si Santé Canada s'est efforcé d'obtenir le consentement des bénéficiaires avant d'effectuer une analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance, c'est en partie parce que son programme n'avait aucun fondement législatif, lequel aurait défini les droits et les obligations du Ministère et des bénéficiaires. Lors d'une vérification effectuée en 1993, nous avons fait cette constatation pour la première fois et conclu que l'autorisation du programme n'était pas clairement définie parce qu'il n'existait pas de loi habilitante particulière. Nous avons également constaté que l'on avait omis de définir les objectifs, les résultats attendus et les retombées prévues du Programme des services de santé non assurés. Nous avons alors recommandé à Santé Canada de demander un mandat renouvelé au gouvernement pour le Programme des services de santé non assurés, afin de clarifier l'autorisation, le but et l'objectif du programme.

5.32 En 1997, nous avons constaté que le Ministère n'avait demandé qu'un mandat général renouvelé au lieu d'une loi habilitante. Cette initiative n'a pas permis de préciser le fondement de l'autorisation ni les droits et obligations du Ministère. En 2000, nous avons de nouveau constaté l'absence d'une loi visant précisément le Programme des services de santé non assurés, et ce, même si le programme coûtait plus de 530 millions de dollars par année.

5.33 Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté que Santé Canada ne recueillait toujours pas de données sur les décès liés aux médicaments sur ordonnance et qu'il n'avait pas encore demandé une loi habilitante pour le Programme des services de santé non assurés. En novembre 2004, le Ministère a repris son analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance, mais au moment de notre vérification, il ne pouvait pas dire si son intervention avait permis de réduire l'usage à mauvais escient de ces médicaments. À l'heure actuelle, lorsque la situation se présente, le Ministère se limite à demander au bénéficiaire de son programme de donner son consentement, si ce n'est déjà fait, avant d'aviser les professionnels de la santé ou les pharmaciens que cette personne pourrait présenter un problème de consommation de médicaments sur ordonnance. Il n'y a toujours pas de loi habilitante pour le Programme des services de santé non assurés, et les droits et obligations du Ministère et des bénéficiaires n'ont pas été définis.

Il existe toujours un grave problème de maisons contaminées par la moisissure dans les réserves

5.34 La moisissure est un champignon qui, dans certaines conditions, produit des substances toxiques susceptibles de causer des maux de tête, des étourdissements et des nausées. Affaires indiennes et du Nord Canada a déterminé que les principales causes de la moisissure étaient un entretien inapproprié, un manque de circulation d'air et de ventilation, un site de construction inadéquat, un drainage insuffisant, le surpeuplement et de mauvaises techniques de construction. Depuis de nombreuses années, la contamination par la moisissure constitue un grave problème de santé et de sécurité publiques au sein des collectivités des Premières nations.

5.35 En 2003, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Santé Canada avaient mis sur pied un comité, où ils étaient tous représentés, pour régler le problème de la moisissure dans les logements. Cependant, aucune de ces organisations fédérales n'a vraiment évalué l'ampleur de la contamination dans les maisons situées dans les réserves ni les coûts complets de décontamination. Par ailleurs, elles n'ont pas non plus défini une stratégie ou un plan d'action global pour régler ce problème.

5.36 Au cours de la présente vérification, nous avons de nouveau constaté qu'aucune organisation fédérale ne s'était chargée d'évaluer l'ampleur du problème ni d'élaborer une stratégie complète pour le régler, en dépit des activités du comité. Bien que Santé Canada soit

responsable des questions de santé et sécurité, le Ministère se limite, dans le cadre de ses programmes, à effectuer des recherches et des inspections poussées lorsqu'il est appelé à évaluer la salubrité d'un logement, et à formuler des avis sur la manière de régler le problème. La Société canadienne d'hypothèques et de logement donne des ateliers de sensibilisation et de formation et Affaires indiennes et du Nord Canada contribue financièrement aux rénovations domiciliaires, dont les mesures visant à régler des problèmes de moisissure. Cependant, étant donné que la direction des trois organisations n'a pas porté un intérêt soutenu à la question, ce qui aurait pu être fait grâce à une stratégie ou à un plan d'action, personne n'a encore évalué l'ampleur du problème, ni défini les mesures prioritaires, ni élaboré un plan global destiné à coordonner les efforts des organisations fédérales ou à suivre les progrès réalisés dans l'ensemble. En l'absence d'une stratégie et d'un plan d'action pour régler ce problème, les collectivités des Premières nations pourraient continuer de voir leur parc de logements se détériorer prématurément et d'éprouver des ennuis de santé.

Il faut encore revoir les rapports exigés

5.37 En 2002, nous avons examiné le nombre de rapports que les Premières nations devaient présenter aux organisations fédérales. Nous avons estimé que 4 organisations fédérales exigeaient au moins 168 rapports par an des collectivités des Premières nations, dont bon nombre comptaient moins de 500 habitants. Nous avons également constaté qu'un grand nombre de ces rapports n'étaient pas nécessaires et que, en plus, le gouvernement fédéral ne les utilisait pas. Nous avons donc recommandé au gouvernement de passer en revue les rapports exigés et de supprimer ceux qui font double emploi ou qui ne sont pas nécessaires; d'adopter les procédures les plus efficaces pour la présentation et le traitement des rapports exigés des Premières nations; et d'entreprendre un examen des autorisations de programmes.

5.38 Voyant qu'après plus d'un an les ministères fédéraux avaient réalisé peu de progrès quant à notre recommandation de réduire le nombre de rapports exigés, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décidé d'organiser des ateliers interministériels et de définir la portée des engagements du gouvernement fédéral envers les Premières nations. Ainsi, il a constaté que 34 organisations fédérales assurent la prestation de 360 programmes et services destinés aux Autochtones. Il a également établi des liens entre le financement et les programmes et, pour la première fois, il a été en mesure de faire rapport sur les programmes mis en œuvre par les organisations fédérales.

5.39 Cette vaste analyse effectuée par le Secrétariat du Conseil du Trésor confirme la gravité d'un problème que nous avons relevé en 2002. La présente vérification nous a permis de constater que le gouvernement fédéral devait faire mieux pour alléger le fardeau imposé aux collectivités des Premières nations quant aux rapports non nécessaires qui sont exigés et accroître l'efficacité de ses méthodes de collecte de renseignements. Des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont révélé que, au cours d'une année, le Ministère recevait à lui seul plus de 60 000 rapports préparés par plus de 600 Premières nations. Comme nous l'avons fait remarquer en 2002, les ressources consacrées à l'heure actuelle au système de rapports pourraient fournir une aide directe aux collectivités, ce qui serait plus utile.

Des lacunes persistantes empêchent la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales globales

5.40 Les revendications territoriales globales ont pour objet les droits ancestraux et le titre aborigène sur des terres qui n'ont pas été réglés par des traités ni par d'autres moyens légaux. Régler des revendications territoriales globales, c'est négocier et mettre en œuvre des traités modernes complexes. En 1998, nous avons vérifié le rôle joué par Affaires indiennes et du Nord Canada dans la conclusion et la mise en œuvre d'ententes de règlement de revendications territoriales globales. Nous avons notamment constaté que les plans de mise en œuvre étaient inadéquats ou inexistantes et nous avons précisé que le Ministère tenait compte seulement des activités et des processus, et non pas des résultats obtenus et des frais engagés. Nous lui avons recommandé de renforcer ses plans de mise en œuvre, d'améliorer ses rapports et d'évaluer la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales.

5.41 Le Comité des comptes publics a formulé plusieurs recommandations à la suite de notre vérification. Ainsi, il a demandé au Ministère de déterminer des indicateurs et d'établir un calendrier en vue d'évaluer et de communiquer les avantages économiques directs des ententes de règlement; de veiller à ce que les répercussions soient évaluées périodiquement et en temps opportun; de fournir, dans ses rapports annuels sur le rendement, de l'information sur les résultats obtenus au moyen des ententes de règlement de revendications territoriales globales; de préciser les mesures qu'il entend prendre pour améliorer la surveillance et l'évaluation de la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales globales ainsi que l'information communiquée à cet égard.

5.42 Le Ministère a répondu qu'il préparerait un cadre d'évaluation des avantages socioéconomiques des ententes de règlement territoriales et qu'il examinerait la possibilité d'inclure des données afférentes dans son rapport sur le rendement. Il a ajouté qu'il s'attendait à avoir élaboré en grande partie, avant décembre 1999, un plan pluriannuel destiné à évaluer la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales.

5.43 En 2001, nous avons effectué un suivi et constaté que le Ministère se devait de renforcer les plans de mise en œuvre et d'accélérer ses efforts pour évaluer la mise en œuvre des ententes de règlement. Nous avons aussi fait remarquer qu'il était encore difficile d'obtenir le degré de certitude requis et que les délais pour conclure les ententes étaient longs. De plus, lorsque nous avons vérifié en 2003 la gestion par Affaires indiennes et du Nord Canada des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Inuits du Nunavut et les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest, nous avons fait observer que bien gérer une entente de règlement veut dire non seulement honorer les diverses obligations qu'elle impose, mais aussi obtenir des résultats mesurables en regard des objectifs fixés.

5.44 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait publié en 2004 des lignes directrices sur la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales afin de donner suite à notre recommandation de 1998 voulant que le Ministère renforce ses plans à cet égard, améliore ses rapports et évalue les répercussions. Ces lignes directrices soulignent la nécessité pour le gouvernement de surveiller les obligations et les activités, mais elles ne prévoient pas que les plans de mise en œuvre soient axés sur les objectifs et l'évaluation des résultats.

5.45 Nous avons aussi examiné les plans de mise en œuvre de trois ententes signées en 2005 afin de déterminer s'ils ciblaient aussi les objectifs et les résultats au lieu de se limiter aux obligations et aux activités complémentaires. Or, ces plans ne comportent pas d'objectifs tels que la réduction du taux de chômage à un certain niveau; ils donnent plutôt la liste d'activités que le gouvernement fédéral s'engage à mener en vue de remplir ses obligations, comme établir un centre de services communautaires. Le Ministère maintient cependant que le rôle premier des plans de mise en œuvre est de faire en sorte que toutes les obligations des parties soient précisées, et remplies au moyen d'activités dont on aura convenu. Il soutient par ailleurs qu'il évalue et communique les résultats autrement que par le truchement de plans de mise en œuvre (par exemple, en faisant la promotion d'une gestion axée sur les résultats dans les rapports annuels publiés par les comités

de mise en œuvre dans des ateliers portant sur la planification et les rapports axés sur les résultats).

5.46 En 1998, nous avons recommandé à Affaires indiennes et du Nord Canada d'évaluer la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales, mais il ne l'a pas fait. Ce n'est qu'en 2002 que le Ministère a préparé un cadre d'évaluation des revendications territoriales globales. Il a ébauché un plan destiné à évaluer les répercussions des ententes de règlement des revendications territoriales globales. Ce plan prévoit une évaluation pilote d'une entente de règlement de revendications territoriales d'ici à février 2007. À notre avis, si le gouvernement fédéral ne met pas l'accent sur les objectifs et les résultats et s'il n'évalue pas la mesure dans laquelle ils sont atteints et ont des répercussions, il ne sera pas à même d'évaluer la mise en œuvre des ententes de règlement de revendications territoriales, d'en faire rapport ou d'en assurer la réussite.

Les lacunes dans la politique sur les séquestres-administrateurs n'ont pas été comblées

5.47 Si une collectivité des Premières nations manque à ses obligations alors qu'elle assure la prestation d'un programme ou d'un service conformément à une entente de financement conclue avec Affaires indiennes et du Nord Canada, le Ministre a le droit d'intervenir. En dernier recours, le Ministère nomme un tiers chargé d'administrer l'entente de financement jusqu'à ce que les problèmes soient réglés. En 2003, nous avons relevé diverses lacunes dans l'administration, par le Ministère, du processus de gestion par des tiers administrateurs. Au nombre de ces lacunes figurait l'absence d'une stratégie pour renforcer les capacités de gestion des Premières nations en vue de mettre fin à l'intervention d'un tiers administrateur.

5.48 Nous avons recommandé au Ministère d'ajouter des éléments à la politique sur les séquestres-administrateurs (ou tiers administrateurs) qu'il avait adoptée en 2003 — soit un processus de règlement des différends; le renforcement des compétences en gestion du chef et du conseil; et la possibilité pour les Premières nations d'avoir leur mot à dire dans le processus de sélection des tiers administrateurs.

5.49 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas révisé sa politique de 2003. Le Ministère a plutôt proposé d'intégrer ces éléments à sa nouvelle politique, qui devrait être prête en avril 2006. De même, il n'a pas évalué l'efficacité des interventions des tiers administrateurs, en dépit de nos recommandations. Par conséquent, la nouvelle politique

qu'il est à élaborer ne tirera pas profit des conclusions d'une évaluation officielle du processus de gestion par des tiers administrateurs. De plus, la politique en vigueur n'est toujours pas assortie d'une stratégie visant à renforcer les compétences en gestion des Premières nations afin de mettre fin à la gestion par des tiers.

Facteurs essentiels

Facteurs qui semblent avoir été essentiels à la mise en œuvre de nos recommandations

5.50 Au terme de nos travaux de suivi et de nos entretiens avec des hauts fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement fédéral, nous avons cerné sept facteurs qui semblent avoir contribué à la mise en œuvre réussie de nos recommandations ou, par leur absence, avoir entravé l'instauration de changements importants dans la vie des membres des Premières nations et des Inuits.

Intérêt soutenu de la direction

5.51 Si l'on veut procéder à un remaniement en profondeur de l'administration publique, il est primordial, en règle générale, que la direction manifeste un intérêt soutenu. Nous l'avons constaté lorsque Santé Canada a révisé sa politique sur le transport pour raison médicale et ses mécanismes de vérification. De même, l'intérêt soutenu de la direction a fait en sorte que des organisations fédérales ont enfin commencé à prendre des mesures pour mettre en œuvre deux recommandations pour lesquelles nous avons jugé insatisfaisants les progrès réalisés. Dans le premier cas, grâce à l'intérêt soutenu de la haute direction, Santé Canada a instauré un nouveau programme d'analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance cinq ans et demi après avoir cessé d'analyser ce type de consommation. Dans le second cas, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est chargé en 2004 de commencer à repenser la structure des programmes et des services gouvernementaux, dans le cadre des examens des dépenses et de la gestion qui ont été amorcés dans les budgets de 2003 et de 2004. Cette initiative faisait suite aux préoccupations que nous avons exprimées en 2002, dans le chapitre portant sur les rapports soumis par les Premières nations aux organisations fédérales. Selon les fonctionnaires que nous avons rencontrés, des changements permanents ne peuvent se produire sans un intérêt soutenu de la part de la haute direction. Il reste encore beaucoup à faire dans ces deux secteurs (analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance et structure des programmes et des services gouvernementaux). Cependant, si le gouvernement veut réussir à mettre en œuvre toutes

nos recommandations et à accroître l'efficacité des programmes destinés aux Premières nations, il faudra que ses hauts fonctionnaires leur portent un intérêt soutenu, fassent preuve de leadership et s'engagent à intervenir de manière continue.

Coordination des programmes gouvernementaux

5.52 Les organisations fédérales qui offrent des programmes semblables doivent coordonner leurs efforts pour accroître l'efficacité et l'efficacités de ces programmes et mettre en œuvre bon nombre de nos recommandations. Ces recommandations soulignent que les organisations doivent coordonner leurs programmes et les obligations qu'elles imposent aux Premières nations. Des hauts fonctionnaires fédéraux que nous avons rencontrés ont souligné que le manque de coordination dans les programmes destinés aux Premières nations posait souvent problème. Ils ont aussi indiqué que les programmes, souvent semblables, étaient généralement cloisonnés — c'est-à-dire qu'ils sont dotés d'un mandat limité et que souvent ils font double emploi ou se chevauchent. Nous avons fait part de la même constatation en 2002 dans notre chapitre sur la nécessité de repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organisations fédérales ainsi qu'en 2003 dans notre chapitre sur le logement dans les réserves. Par ailleurs, les efforts déployés pour donner suite à certaines de nos recommandations (notamment à celle sur la gestion des programmes de logement et de développement économique) semblent indiquer que des organisations fédérales peuvent, en collaboration avec les Premières nations, coordonner la planification, la gestion et la mise en œuvre des programmes.

Consultation fructueuse auprès des Premières nations

5.53 Nous avons constaté qu'il arrivait souvent qu'une consultation bien menée se traduise par des changements importants, ou à tout le moins y contribue. Par consultation fructueuse, on entend une communication et un dialogue ouverts, entre le gouvernement fédéral et les Premières nations, qui portent sur les objectifs à atteindre et les moyens à prendre. Plus de la moitié de nos recommandations soulignent que les organisations doivent faire avancer les dossiers sans négliger de consulter les Premières nations. Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les organisations fédérales avaient fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations mentionnant l'instauration d'une consultation fructueuse auprès des Premières nations (par exemple, bon nombre des recommandations

formulées dans notre chapitre de 2003 portant sur le logement dans les réserves).

5.54 Nous avons aussi constaté que, sans consultation fructueuse, nos recommandations risquaient de ne pas être bien mises en œuvre. Ainsi, lorsque Santé Canada a tenté d'analyser la consommation de médicaments sur ordonnance, le Ministère a tenté d'obtenir le consentement des bénéficiaires de son programme avant de se servir de leurs dossiers pharmacologiques personnels. Lorsqu'il a mis fin à cette initiative en mars 2004, au bout de quatre ans d'efforts, il n'avait réussi à obtenir le consentement que d'environ 25 p. 100 de ses clients des Premières nations. Selon les Premières nations, le Ministère a échoué parce qu'il n'a pas tenu compte de la nécessité de les associer à la surveillance et à la maîtrise des risques liés à la consommation de médicaments sur ordonnance.

Développement des capacités des Premières nations

5.55 La mise en œuvre de bon nombre de nos recommandations par le gouvernement fédéral repose en grande partie sur la capacité des Premières nations d'instaurer les programmes au sein de leurs collectivités. Dans les chapitres portant sur le logement dans les réserves, l'intervention de tiers administrateurs et le développement économique, nous avons souligné la nécessité d'optimiser le développement de leurs capacités. Le gouvernement a accepté nos recommandations et commencé à collaborer avec les Premières nations en vue de créer les institutions aptes à leur donner l'assistance technique dont elles ont besoin pour mettre en œuvre des programmes efficaces. Les fonctionnaires fédéraux que nous avons rencontrés ont souligné l'importance de développer et de renforcer les capacités pour améliorer la prestation des programmes.

Création d'institutions des Premières nations

5.56 Nous avons constaté que la mise sur pied d'institutions des Premières nations était primordiale pour améliorer l'économie, la santé et le développement social de leurs collectivités. Plusieurs fonctionnaires que nous avons interrogés ont souligné l'importance de constituer une fonction publique stable et professionnelle au sein des Premières nations pour administrer les programmes qui sont transférés par le gouvernement fédéral. Ils ont aussi indiqué que la création d'institutions appartenant aux Premières nations pouvait contribuer à atteindre cet objectif. Comme nous l'avons déjà mentionné (voir le paragraphe 5.25), les quatre institutions des Premières nations qui viennent d'être créées permettent d'espérer un accroissement des

investissements et des débouchés économiques au sein des collectivités des Premières nations. Compte tenu de la nécessité et de l'importance de ces institutions ainsi que de l'intérêt manifesté par les Premières nations à cet égard, il est certainement possible d'en créer d'autres.

Fondement législatif approprié pour les programmes

5.57 Le fait de fonder les programmes sur des textes législatifs permet de préciser les rôles et les responsabilités de chacun, les critères d'admissibilité et d'autres éléments des programmes. Par exemple, en ce qui concerne l'analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance et des dangers de leur usage à mauvais escient, nous avons noté l'absence d'une loi habilitante et recommandé au Ministère de demander le renouvellement de son mandat pour clarifier l'autorisation, le but et l'objectif du programme. Pour ce programme en particulier, l'absence d'un fondement législatif semait la confusion chez les fonctionnaires fédéraux et les bénéficiaires au sujet des compétences, des responsabilités et des droits du Ministère et des bénéficiaires. Nous avons remarqué que Santé Canada n'a pas demandé un mandat législatif pour son Programme des services de santé non assurés. Des hauts fonctionnaires ont souligné l'importance de ce genre de mandat pour établir et préciser les droits et les obligations tant de l'organisation fédérale que des bénéficiaires de son programme.

5.58 Beaucoup de gens considèrent la *Loi sur les Indiens*, adoptée à l'origine en 1876, comme un texte désuet qui, en très grande partie, ne prévoit pas de dispositions pour régler des problèmes modernes. Le logement, l'éducation, la santé et la sécurité sont des domaines pour lesquels les provinces ont adopté des lois, mais, à cet égard, il existe peu de lois fédérales qui s'appliquent aux Premières nations.

5.59 Dans d'autres cas, l'adoption d'une loi a fourni un solide fondement à des initiatives. Ainsi, le gouvernement a légiféré pour régler des revendications territoriales et créer de nouvelles institutions. En outre, Affaires indiennes et du Nord Canada et les Premières nations ont collaboré à l'élaboration de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations* et de la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*. Nous avons constaté que les processus qui ont mené à l'adoption de ces lois avaient en commun les points suivants : les Premières nations ont proposé le texte de loi pour supprimer ce qu'elles considéraient comme des obstacles, et le texte de loi était l'aboutissement de négociations réussies et répondait aux besoins des Premières nations. Nous avons remarqué que le texte de loi

a aidé le gouvernement fédéral à atteindre ses objectifs stratégiques et qu'il comportait des dispositions permettant la participation facultative des diverses Premières nations.

Rôles incompatibles d'Affaires indiennes et du Nord Canada

5.60 Dans un grand nombre des secteurs que nous avons examinés dans le cadre de la présente vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada joue plusieurs rôles, parfois inconciliables, dans ses rapports avec les Premières nations. Des hauts fonctionnaires ont admis qu'il y avait à tout le moins apparence d'incompatibilité entre les nombreux rôles confiés au Ministère.

5.61 Nous avons remarqué cette possible incompatibilité des rôles du Ministère lorsqu'il est question des ententes de règlement de revendications territoriales, pour lesquelles il est à la fois négociateur et maître-d'œuvre. L'interprétation legaliste et restrictive que le Ministère utilise pour négocier ces ententes semble s'étendre à leur mise en œuvre. Dans le cours de travaux antérieurs, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada jugeait que ses responsabilités à l'égard de la mise en œuvre des ententes de règlement devraient être définies par les obligations établies dans les ententes. Les Premières nations ont pour leur part affirmé que le gouvernement fédéral devait s'engager à atteindre les objectifs plus vastes des ententes sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale, dans le contexte des nouveaux rapports établis, au lieu de simplement s'acquitter d'obligations définies de manière restrictive. Nous sommes d'avis que les rôles distincts du Ministère créent à tout le moins une apparence d'incompatibilité, qui pourrait avoir mené à l'érosion de la confiance entre le Ministère et les Premières nations au fil du temps.

Conclusion

5.62 Les organisations fédérales n'ont pas fait de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de près de la moitié de nos recommandations. Il s'agit habituellement des recommandations qui auraient eu les répercussions les plus grandes sur la qualité de vie des membres des Premières nations et des Inuits. Ces recommandations portaient sur l'analyse de la consommation de médicaments sur ordonnance et des décès liés à ceux-ci, sur l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action pour régler le problème de la moisissure dans les logements des réserves, sur la suppression des rapports non nécessaires exigés des

collectivités des Premières nations, sur la mise en œuvre des ententes de règlement des revendications globales et sur les lacunes à combler dans la politique sur les séquestres-administrateurs.

5.63 Les organisations fédérales enregistrent des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'autres recommandations. Il faut cependant savoir que la plupart d'entre elles ne sont pas encore entièrement mises en œuvre. Il s'agit de recommandations de nature plus administrative qui n'ont pas autant de répercussions directes sur le quotidien des Inuits et des membres des Premières nations.

5.64 Nous avons recensé sept facteurs qui semblent avoir été essentiels à une mise en œuvre réussie de nos recommandations. La direction doit d'abord manifester un intérêt soutenu. Il faut ensuite favoriser la coordination des programmes et mener une consultation fructueuse auprès des Premières nations. Il faut également faire le nécessaire pour développer les capacités des Premières nations, créer des institutions des Premières nations, établir un fondement législatif pour les programmes et prendre en considération l'incompatibilité des rôles d'Affaires indiennes et du Nord Canada. À notre avis, si l'on tient soigneusement compte de tous ces facteurs au moment de réaménager les programmes en vigueur et de mettre en œuvre de nouveaux programmes, la qualité de vie des peuples autochtones en sera grandement améliorée.

Réponse globale du gouvernement. Le gouvernement du Canada souscrit à l'importance des sept facteurs ciblés par la vérificatrice générale dans ses recommandations. Il est clair qu'au moins un facteur est pris en compte dans les secteurs où l'on note des progrès satisfaisants. En outre, ces facteurs s'intègrent de plus en plus à l'approche qu'adopte le gouvernement à l'égard du programme plus vaste destiné aux Autochtones. En voici quelques exemples :

- Les premiers ministres se sont réunis les 24 et 25 novembre 2005, à Kelowna, en Colombie-Britannique. Cette réunion a confirmé une volonté de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des organisations autochtones nationales d'élaborer un plan d'action concerté pour les Autochtones dans des secteurs clés comme le logement, la santé, l'éducation et les possibilités économiques. Les progrès à venir seront aussi tributaires d'un intérêt soutenu de la direction.
- Le projet de cadre horizontal des questions autochtones mis de l'avant par le Secrétariat du Conseil du Trésor offre l'assise par excellence pour évaluer l'efficacité des programmes

gouvernementaux et pour accroître la coordination en vue de réduire les lacunes et les chevauchements.

- Le processus décisionnel concerté exercé par les dirigeants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que des organisations autochtones nationales à la réunion des premiers ministres tenue à Kelowna constitue un exemple concret de consultation fructueuse menée auprès des Premières nations et des autres partenaires, y compris les partenaires autochtones.
- Les progrès réalisés dans l'édification d'autorisations législatives, de concert avec les Premières nations, grâce à la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations*, à la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* et à la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* contribuent à la création d'institutions pertinentes des Premières nations et engendreront le développement des capacités des Premières nations.
- En ce qui concerne les deux derniers facteurs cités, soit l'ancrage des programmes dans les textes législatifs et l'incompatibilité des rôles confiés à Affaires indiennes et du Nord Canada, le gouvernement fédéral étudie sans relâche de nouvelles approches en vue d'améliorer la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités. En fait, il a marqué des progrès notables récemment dans le renouvellement des lois et des règlements dans les réserves, conjointement avec les Premières nations.

Même si les mesures prises par le gouvernement vont dans le sens des facteurs ciblés, il demeure toutefois extrêmement difficile de résoudre les enjeux autochtones, qui se caractérisent par des questions de compétence complexes. La concrétisation de réformes majeures s'avère complexe, s'échelonne dans le temps et prend appui sur l'implantation d'une gouvernance et de mesures de responsabilisation solides dans les collectivités des Premières nations. Ces dernières ayant une histoire, une géographie, des conditions socioéconomiques, une capacité interne, une vision et des priorités qui leur sont propres, nos approches doivent être conçues en fonction de ces divers attributs qui sont particuliers aux peuples des Premières nations.

Le gouvernement du Canada est résolu à continuer de tenir compte des facteurs essentiels susmentionnés au moment de mettre au point des démarches visant à assurer un meilleur avenir aux peuples autochtones.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- évaluer les progrès accomplis par Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Industrie Canada à l'égard de la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées dans sept rapports précédents ayant pour sujet les programmes fédéraux destinés aux Premières nations;
- déterminer, à la lumière de cette évaluation, les facteurs ayant favorisé ou entravé les activités entreprises par les organisations fédérales pour mettre en œuvre nos recommandations.

Étendue et méthode

Dans le cadre de ce suivi, nous avons mesuré les progrès réalisés par les 5 organisations fédérales mentionnées pour donner suite à 37 recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général dans 7 rapports publiés entre octobre 2000 et novembre 2003. Nous n'avons pas fait le suivi des progrès réalisés à l'égard de 2 autres recommandations formulées dans ces rapports, car elles ne sont pas pertinentes à l'heure actuelle. Les 7 rapports en question sont les suivants :

- Rapport d'octobre 2000, chapitre 15 : « La santé des Premières nations — suivi »
- Rapport de novembre 2001, chapitre 12, « Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs : Affaires indiennes et du Nord Canada — Revendications territoriales globales (1998, chapitre 14) »
- Rapport de décembre 2002, chapitre 1 : « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux »
- Rapport de décembre 2002, chapitre 11 : « Autres observations de vérification — Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme Aliments-poste »
- Rapport d'avril 2003, chapitre 6 : « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves »
- Rapport de novembre 2003, chapitre 9, « Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels »
- Rapport de novembre 2003, chapitre 10, « Autres observations de vérification : Affaires indiennes et du Nord Canada — Améliorer le processus d'intervention des tiers administrateurs »

Les autres chapitres mentionnés dans la vérification sont : « Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord » (Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2003, chapitre 8); « La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques » (Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2004, chapitre 4); « Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire » (Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2004, chapitre 5); et « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations » (Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2005, chapitre 5).

Les recommandations que nous avons évaluées ont été tirées de chapitres présentant les caractéristiques suivantes :

- Ils ont été publiés entre 2000 et 2003. Cette période a été jugée appropriée parce que les recommandations demeuraient pertinentes et que la période écoulée permettait de réaliser des progrès marqués.
- Ils traitaient d'un vaste éventail de questions liées aux priorités du gouvernement, y compris la nécessité de soutenir la capacité des Premières nations et d'accroître l'efficacité de la prestation des programmes et de suivre les progrès.
- Ils concernent plusieurs organisations fédérales, ce qui nous a permis d'évaluer le degré d'intégration des programmes et activités.

Nous avons également examiné les recommandations formulées par les comités permanents de la Chambre des communes dont les travaux portent sur les comptes publics et la santé puisqu'elles étaient liées aux chapitres sur lesquels nous avons fondé notre vérification. Le Comité permanent des comptes publics a publié trois rapports et le Comité permanent de la santé a publié un rapport. Nous avons mesuré les progrès réalisés à l'égard de 21 recommandations formulées dans ces rapports.

Pour chacun des chapitres et des recommandations, nous avons vérifié les dossiers, les données statistiques et d'autres documents soumis par les organisations à notre Bureau dans le cadre de notre suivi permanent de la mise en œuvre des recommandations. Nous avons également fait des entrevues et examiné les documents consignés dans les administrations centrales des cinq organisations fédérales vérifiées. Par ailleurs, nous avons mené des entretiens et procédé à des examens détaillés de documents dans les bureaux régionaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de Santé Canada en Colombie-Britannique et en Ontario. Nous avons aussi rencontré quelques représentants des Premières nations et recueilli leurs points de vue sur les progrès, les obstacles et les pratiques exemplaires.

Pour bien examiner les facteurs qui semblent avoir été essentiels à une mise en œuvre réussie de nos recommandations, nous avons interrogé des hauts fonctionnaires qui nous ont donné leurs points de vue dans un contexte qui était plus général et vaste que nos recommandations. Nous avons également recueilli les points de vue de certains représentants des Premières nations en ce qui concerne à la fois des programmes en particulier et des sujets généraux. Enfin, notre évaluation est également fondée sur les observations que nous avons faites au fil des ans, lors de nos nombreuses vérifications.

Critères

Nous nous attendions à ce que chacune des organisations fédérales ait :

- mis en œuvre les recommandations dont elle était responsable;
- mis en œuvre les recommandations dans les délais prévus et conformément aux engagements initiaux;
- fixé de nouveaux délais de mise en œuvre pour les recommandations lorsque les délais ou les engagements initiaux n'avaient pas été respectés;
- cerné les obstacles à la mise en œuvre des recommandations lorsque de nouveaux délais n'avaient pas été fixés.

Ces critères sont issus de nombreuses vérifications antérieures et ils satisfont aux méthodes du Bureau. Toutes les organisations visées par notre vérification les ont acceptés.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification pour ce chapitre ont été achevés en grande partie le 16 décembre 2005.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Glenn Wheeler

Directeur : Frank Barrett

Esther Becker

Sophie Chen

Martha Fortier

Kevin McGillivary

Frances Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).