

Chapitre 10

**Affaires indiennes et du Nord
Canada**

Les modes de financement des
Premières nations : suivi

Table des matières

	Page
Points saillants	10-5
Introduction	10-7
L'importance des modes de financement	10-7
Les questions liées à la vérification de 1996	10-7
Les améliorations que le Ministère s'est engagé à apporter	10-7
Objet du suivi	10-8
Observations	10-8
Initiatives mises en oeuvre depuis 1996	10-8
La nouvelle entente de transfert financier	10-8
Coordination du financement fédéral accordé aux Premières nations	10-9
Les autoévaluations par les Premières nations de la reddition de comptes et de la gestion	10-10
Questions liées à l'autoévaluation	10-10
Plans d'action	10-11
Recours et reddition de comptes	10-12
Importance des allégations	10-12
Lignes directrices sur la gestion des allégations	10-13
Information nécessaire à la gestion des allégations	10-13
Dossiers d'allégations	10-14
Points de vue des Premières nations sur les modes de financement	10-14
Conclusion	10-15
À propos du suivi	10-17



Affaires indiennes et du Nord Canada

Les modes de financement des Premières nations : suivi

Points saillants

10.1 Affaires indiennes et du Nord Canada doit encore établir une meilleure correspondance entre le niveau de souplesse des modes de financement et la volonté et la capacité des Premières nations d'assumer la responsabilité des milliards de dollars qui leur sont versés annuellement par le Ministère.

10.2 Le Ministère ne prend pas de mesures appropriées pour faire en sorte que les allégations d'inconduite, y compris les plaintes et les différends ayant trait aux modes de financement, soient réglées adéquatement. Le recours (mécanisme de règlement) doit être amélioré en tant qu'élément de la reddition de comptes.

10.3 Le Ministère a indiqué qu'il a ralenti le rythme de mise en oeuvre de l'entente de transfert financier (ETF), un nouveau mode de financement, afin de régler les questions liées à la volonté et à la capacité des Premières nations de l'adopter. Le Ministère a encore un long chemin à parcourir s'il désire atteindre son objectif, à savoir que l'ETF devienne le mode de financement approprié et remplace les autres types de financement. Il devra trouver des moyens d'accélérer le processus de conversion tout en améliorant la coordination du financement avec les autres ministères fédéraux.

Contexte et autres observations

10.4 Les modes de financement constituent un élément clé de la relation entre les Premières nations et le gouvernement fédéral. Le Parlement affecte chaque année une somme d'environ quatre milliards de dollars à Affaires indiennes et du Nord Canada afin de financer plusieurs programmes s'adressant aux collectivités des Premières nations. Ces programmes, qui portent sur l'aide sociale, l'éducation, les immobilisations, le logement et le développement économique, sont offerts à environ 600 Premières nations et à d'autres groupes autochtones.

10.5 Dans notre rapport de novembre 1996, nous avons fait des recommandations sur les modes de financement, y compris l'ETF, et la coordination du financement dans l'ensemble des ministères fédéraux. Nous avons aussi fait des recommandations sur la reddition de comptes et l'adaptation des modes de financement aux besoins du Ministère et des Premières nations.

10.6 Le présent suivi est axé sur la mise en oeuvre par le Ministère de nos recommandations de 1996.

Le Ministère est d'avis que, en ce qui concerne le recours, le suivi s'étend au-delà des questions soulevées en 1996; toutefois, il reconnaît la nécessité de déployer des efforts continus afin d'améliorer certains aspects des modes de financement, y compris la reddition de comptes.

Introduction

L'importance des modes de financement

10.7 Le Parlement affecte chaque année une somme d'environ quatre milliards de dollars à Affaires indiennes et du Nord Canada pour financer plusieurs programmes s'adressant aux collectivités des Premières nations. Ces programmes, qui portent sur l'aide sociale, l'éducation, les immobilisations, le logement et le développement économique, sont offerts à environ 600 Premières nations et à un certain nombre de groupes autochtones.

10.8 Les modes de financement des Premières nations prennent surtout la forme d'accords de contribution. Ces accords précisent les conditions s'appliquant aux dépenses, y compris les normes de service aux collectivités ainsi que les attentes en matière de reddition de comptes et de rendement.

10.9 Les modes de financement signés pas les Premières nations et le gouvernement du Canada reflètent par leur nature l'évolution de la relation entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones en prévoyant des mécanismes pour régler les questions de volonté et de capacité des Autochtones de gérer leurs affaires. Ils établissent les moyens que doivent prendre les Premières nations et le gouvernement fédéral pour s'assurer que les programmes répondent, comme les parties en ont convenu, aux besoins de ceux qui vivent surtout dans les réserves. En 1996, six modes de financement étaient utilisés par le Ministère, chacun reflétant les différentes responsabilités et attentes des parties.

Les questions liées à la vérification de 1996

10.10 En 1996, nous avons vérifié les modes de financement et fait des recommandations au sujet de ce qui suit :

- un nouveau mode de financement en voie d'élaboration – l'entente de transfert financier (ETF);
- la coordination du financement par les ministères fédéraux;
- l'adaptation des modes de financement aux besoins du Ministère et des bénéficiaires, y compris la volonté et la capacité des bénéficiaires de conclure de tels accords;
- les questions relatives à la reddition de comptes et d'autres questions.

Les améliorations que le Ministère s'est engagé à apporter

10.11 En décembre 1996, peu de temps après la publication de notre rapport de vérification, le Comité permanent des comptes publics s'est réuni pour étudier les questions. Lors de l'audience, le Ministère a indiqué qu'il avait pris des mesures pendant la vérification et qu'il continuerait de le faire afin de donner suite aux recommandations.

10.12 En réponse au rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones, le Ministère s'est engagé, dans le document intitulé *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, à concevoir des modes de financement stables qui favorisent la reddition de comptes et l'autosuffisance des collectivités autochtones.

10.13 Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998–1999, le Ministère signale que l'établissement d'une nouvelle relation financière est une priorité et que le résultat ultime des efforts déployés pour y parvenir et pour renforcer la reddition de comptes résidera dans l'établissement de transferts financiers de gouvernement à gouvernement qui procurent un financement plus stable, intègrent des sources de revenus et une fiscalité autonomes assorties de solides systèmes d'information et améliorent la reddition de comptes dans les collectivités.

Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones met l'accent sur la nécessité de favoriser la reddition de comptes et l'autosuffisance, par le biais des modes de financement.

Objet du suivi

10.14 Le suivi avait comme objectif global de mesurer les progrès de la mise en oeuvre des recommandations du chapitre 33 de notre rapport de 1996, intitulé « Les modes de financement des Premières nations ». Nous avons tenu compte des mesures et des engagements pris par le Ministère à la suite de cette vérification, y compris les progrès dont il a fait état jusqu'en décembre 1998. D'autres détails sur le suivi se trouvent à la fin du chapitre, à la section **À propos du suivi**.

Observations

Initiatives mises en oeuvre depuis 1996

10.15 Plusieurs initiatives sont mises en oeuvre. Affaires indiennes et du Nord Canada est partie à une nouvelle entente de transfert financier (ETF) qui remplace, depuis mars 1998, la plupart des autres modes de financement. Dans sa réponse publiée dans notre rapport de vérification de 1996, le Ministère explique que la nouvelle ETF « constitue un grand pas dans la bonne direction » en vue de régler les questions soulevées au cours de la vérification.

10.16 L'ETF vise à :

- renforcer la reddition de comptes;
- permettre aux Premières nations de mieux répondre aux besoins de leurs collectivités;
- constituer une base stable de financement;
- optimiser les ressources.

10.17 Le Ministère a pris certaines mesures pour améliorer les modes de financement. Il a entre autres :

- élaboré un questionnaire d'autoévaluation par les Premières nations de la reddition de comptes et de la gestion

et exigé comme condition préalable de financement que chaque Première nation s'autoévalue et lui fasse rapport sur ses régimes de reddition de comptes et de gestion;

- utilisé des plans d'action pour améliorer la reddition de comptes et la gestion lorsque des autoévaluations des Premières nations en soulignaient la nécessité;
- appuyé les initiatives externes pour accroître la capacité financière et la régie dans les collectivités des Premières nations;
- élaboré des lignes directrices nationales en matière d'allégations (recours);
- conçu une entente de financement interministérielle générale afin de mieux coordonner le financement des Premières nations dans les ministères fédéraux.

10.18 Étant donné que toutes les initiatives sont assez nouvelles, la vérification par sondages de leur efficacité a été limitée pendant le suivi. Les observations qui suivent ne s'appliquent pas nécessairement de façon égale à chacune des quatre régions ministérielles que nous avons visitées.

La nouvelle entente de transfert financier

10.19 En 1996, le Ministère s'est fixé comme objectif de remplacer tous les modes de financement par des ententes de transfert financier, au plus tard en mars 1998. Une ETF est généralement un contrat de financement de cinq ans qui est plus souple que les autres modes de financement actuellement utilisés. Toutefois, malgré cette souplesse et plus de certitude quant aux niveaux de financement à plus long terme, les Premières nations prennent des risques plus grands. Les fonds excédentaires au cours d'une année donnée peuvent être reportés à l'année suivante, mais les manques à gagner doivent être comblés par les Premières nations.

10.20 L'ETF est adoptée avec beaucoup de retard si on considère l'objectif que le Ministère avait fixé. Selon ce dernier, 117 Premières nations et conseils tribaux (moins de 20 p. 100) utilisaient les ETF en janvier 1999. Au rythme des progrès accomplis depuis 1996, il faudra au moins dix autres années pour remplacer complètement les modes de financement actuels. Par exemple, le Ministère a établi que l'on envisage de prolonger après leur date d'expiration normale les modes de financement opérationnels (MFO) existants, ou venant à expiration, de plus de 39 bénéficiaires, afin de traiter les questions liées à la capacité ou à la volonté d'adopter l'ETF.

10.21 Le Ministère a indiqué qu'il avait ralenti le rythme de mise en oeuvre de l'ETF afin de régler les questions relatives à la volonté et à la capacité des Premières nations de l'adopter.

10.22 D'après l'information que nous avons obtenue pendant le suivi, quatre grands défis ont retardé la mise en oeuvre de l'ETF. Ils correspondent aux questions signalées dans la vérification de 1996.

- De nombreuses Premières nations ont le sentiment que l'ETF leur procurera un financement global moins grand que celui des modes de financement existants.
- Certaines Premières nations croient qu'elles n'ont pas participé suffisamment à la conception de l'ETF.
- Certaines Premières nations sont incapables d'assumer les responsabilités supplémentaires (et le contrôle) qui peuvent accompagner l'ETF, qui est plus souple, ou bien ne le souhaitent pas.
- La formation permettant aux Premières nations de se conformer aux exigences de l'ETF est insuffisante.

10.23 Nous avons aussi remarqué que le Ministère n'avait ni plan ni stratégie pour faciliter la progression de la mise en oeuvre de l'ETF, le cas échéant. Nous

n'avons trouvé aucun plan de ce genre dans les quatre régions ministérielles visitées qui permettrait de régler cette question ou qui s'appliquerait à tout autre nouveau mode de financement pouvant être envisagé.

10.24 Un tel plan comprendrait :

- les considérations et l'approche retenues pour atteindre l'objectif;
- la détermination des risques pour le Ministère et les Premières nations;
- l'élaboration d'un échéancier de conversion réaliste que toutes les parties pourraient approuver;
- la détermination d'autres moyens (y compris le remplacement possible de l'ETF si les circonstances l'exigent) pour surmonter les difficultés.

10.25 Enfin, nous croyons que l'ETF ou tout autre mode de financement qui pourra être conçu dans l'avenir ne permettront pas d'atteindre les objectifs nécessaires si les Premières nations et le Ministère n'ont pas la volonté de trouver un mode adapté aux circonstances ou s'ils ne font pas d'efforts concertés en ce sens.

Coordination du financement fédéral accordé aux Premières nations

10.26 Le Ministère tente de mieux coordonner le financement accordé aux Premières nations avec les autres ministères fédéraux. Les Premières nations semblent pour la plupart, sinon toutes, admissibles au financement offert par plusieurs ministères fédéraux. Une coordination appropriée peut profiter à toutes les parties de plusieurs façons, notamment en augmentant l'efficacité de l'administration, en améliorant la reddition de comptes et en réduisant le chevauchement des exigences en matière de rapports.

10.27 Pour améliorer la coordination, le Ministère a conçu un autre mode de financement, l'Entente de financement

**Affaires indiennes et
du Nord Canada n'a
pas toutes les
autoévaluations dont
il a besoin pour
adapter les modes
de financement.**

Canada-Premières nations (EFPCPN). Cette entente est le mode général actuel de financement multiministériel tel que représenté par le modèle national adopté en décembre 1998. Le Ministère croit que l'EFPCPN remplacera et améliorera l'ETF qui est déjà utilisée pour le financement multiministériel.

10.28 Le Ministère élabore des modes de financement depuis 1986 et son expérience montre que les progrès sont lents. Dans un bureau régional, les fonctionnaires croyaient que l'EFPCPN proposée était plus restrictive que l'ETF et que les Premières nations n'avaient pas suffisamment eu la possibilité de participer à sa conception; nous avons fait rapport sur cette question en 1996 au sujet de l'ETF. Il est trop tôt pour déterminer si l'EFPCPN sera efficace.

**Les autoévaluations par les
Premières nations de la reddition
de comptes et de la gestion**

10.29 En 1996, nous avons signalé que près du tiers des Premières nations et des conseils tribaux éprouvaient des difficultés financières. Le Ministère a reconnu la nécessité de réagir en ce qui a trait à la capacité et à la volonté des Premières nations de relever les défis que représente l'accroissement de la responsabilité et de la reddition de comptes. À cet égard, les modes de financement doivent être adaptés aux besoins des deux parties.

10.30 Le Ministère a préparé un questionnaire d'autoévaluation de 40 pages à l'intention des Premières nations. Un large éventail de sujets sont traités, y compris le leadership et les structures des collectivités, la régie, la gestion des ressources humaines, la gestion de programme et le recours.

10.31 L'un des objectifs principaux de l'autoévaluation est de fournir l'information nécessaire pour indiquer au Parlement et aux Premières nations qu'un système de reddition de comptes adéquat

est en place pour l'exécution des programmes financés. Lorsqu'une autoévaluation fait ressortir que des secteurs doivent être améliorés, il faut élaborer un plan d'action pour combler les lacunes cernées.

10.32 Lorsqu'ils sont bien préparés et appliqués, les autoévaluations et les plans d'action peuvent aussi jouer un rôle important en ce qui concerne la gestion des risques et l'accroissement de la capacité des Premières nations à assumer plus de responsabilités. La mise en oeuvre du plan d'action devient une exigence du mode de financement. En définitive, ces autoévaluations devraient faire progresser les relations financières entre les parties et les rendre plus autonomes.

10.33 Nous nous attendions donc à ce que :

- le Ministère ait déterminé la vraisemblance des autoévaluations;
- les Premières nations aient approuvé et endossé comme il se doit leurs autoévaluations;
- des plans d'action satisfaisants aient été préparés et appliqués, le cas échéant;
- l'on ait mis à jour une base de données appropriée sur les autoévaluations et les plans d'action pour mesurer les progrès par rapport aux objectifs de l'ETF et des autres modes de financement.

Questions liées à l'autoévaluation

10.34 En 1996, le Ministère a écrit aux chefs et aux conseils des Premières nations pour leur demander d'évaluer leurs régimes de reddition de comptes et de gestion. Pour notre suivi, nous avons prélevé un échantillon d'autoévaluations se rapportant à l'ETF et à d'autres modes de financement. Nous avons constaté des incohérences dans la manière dont le Ministère avait déterminé la vraisemblance de l'information fournie. Par exemple, il n'y avait souvent aucune preuve que le Ministère s'était assuré que les réponses positives (celles qui

n'indiquaient pas de lacunes) étaient justifiées. Les réponses positives étaient d'ailleurs plus fréquentes que les négatives. Bien qu'il ne devrait pas être nécessaire que le Ministère documente l'examen détaillé de chaque autoévaluation, il doit assurer un certain niveau de corroboration en effectuant des tests, particulièrement dans les cas qui présentent un risque élevé.

10.35 Nous avons constaté que les Premières nations n'avaient signé aucune des autoévaluations que nous avons examinées et qu'il n'y avait pas au Ministère de résolutions du conseil de bande pouvant attester de l'autorisation des autoévaluations fournies et des engagements pris. À notre avis, les autoévaluations n'ont qu'une valeur limitée à moins qu'il ne soit manifeste qu'elles sont acceptées et appuyées par les chefs et les conseillers des Premières nations.

10.36 Nous avons de plus constaté que de nombreuses autoévaluations manquaient. Par exemple, une région ministérielle avait reçu les autoévaluations de seulement 14 des 61 Premières nations (23 p. 100).

10.37 Dans une autre région, environ 50 des 130 Premières nations (38 p. 100) avaient effectué des autoévaluations. Dans cette région, aucune des quatre ETF conclues avec les Premières nations n'était appuyée d'autoévaluations. Le bureau régional avait plutôt continué de se fier aux anciennes évaluations faites de nombreuses années auparavant qui se rattachaient à un mode de financement différent. À notre avis, cette démarche est inappropriée étant donné que le Ministère a comme objectifs d'améliorer la reddition de comptes et de renforcer la capacité des Premières nations à l'aide de l'ETF. En l'absence de données ministérielles, le Ministère n'est pas en mesure de déterminer s'il se fie à une information qui peut être désuète pour d'autres modes

de financement dans cette région et dans d'autres régions.

10.38 En outre, dans la région susmentionnée, les fonctionnaires ont observé que l'exigence en matière d'autoévaluation était mal gérée. Ils ont constaté que la directive ministérielle et les lignes directrices à l'intention des Premières nations avaient été diffusées deux ans après que ces dernières eurent été officiellement avisées qu'elles devaient fournir des autoévaluations. En outre, en 1998, les fonctionnaires envisageaient de former une équipe de projet devant s'occuper exclusivement de questions telles que la préparation et l'évaluation des rapports d'autoévaluation ainsi que la négociation de plans d'action de la direction à inclure dans les modes de financement.

10.39 Le Ministère a signalé qu'à l'échelle nationale, 407 des 644 autoévaluations requises (63 p. 100) avaient été effectuées en date d'octobre 1998. Le Ministère tient à jour des bases de données sur diverses activités liées aux modes de financement, mais il n'a pas de base de données nationale qui contienne l'information essentielle extraite des autoévaluations reçues. Une telle base devrait comprendre l'information sur chaque type de mode de financement et l'année au cours de laquelle les autoévaluations ont été préparées. L'information devrait également indiquer si un plan d'action était nécessaire et s'il a été préparé.

10.40 Par conséquent, le Ministère est incapable de déterminer les progrès globaux qui ont été accomplis pour adapter les modes de financement aux besoins de toutes les parties. Cette question a été soulevée dans notre vérification de 1996.

Plans d'action

10.41 Les autoévaluations qui ont été effectuées servent à préparer les plans d'action. Toutefois, on pouvait souvent se demander si les plans étaient

**Les plans d'action
doivent être préparés
avec plus de rigueur
afin de répondre
aux besoins des
Premières nations.**

Les modes de financement contiennent des dispositions sur la reddition de comptes, y compris le recours.

suffisamment détaillés pour combler efficacement les lacunes cernées. Par exemple, dans de nombreux cas, le plan n'était qu'une liste de réponses négatives au questionnaire d'évaluation.

10.42 Nous croyons que les plans d'action devraient préciser :

- la nature et l'étendue des mesures correctives nécessaires;
- les compétences requises pour prendre ces mesures;
- l'approche à adopter;
- les échéanciers et les autres questions connexes.

10.43 Enfin, nous croyons que le Ministère et les Premières nations devront réexaminer les leçons apprises en matière d'autoévaluation à des intervalles appropriés afin d'établir l'efficacité continue des évaluations, la vraisemblance des attentes et leur compatibilité avec les besoins des Premières nations.

Recours et reddition de comptes

10.44 En 1996, le Ministère a publié certains principes s'appliquant à la reddition de comptes, y compris le recours. Il a élaboré un guide à l'intention des Premières nations sur la manière d'effectuer les autoévaluations de la reddition de comptes et de la gestion dans lequel il définit le recours en tant que principe clé de la reddition de comptes comme suit : [traduction].

un examen formel et des règles et procédures d'appel sont prévus pour l'exécution des programmes et les fonctions de régie clés qui influent sur les droits des individus ou de la collectivité.

Cela signifie que les Premières nations et leurs membres pourront examiner et régler les allégations de façon objective.

10.45 Selon ce principe, de solides mécanismes de recours dans les

collectivités des Premières nations renforceront la reddition de comptes pour toutes les parties. Les conditions des modes de financement comprennent le recours en tant que principe de la reddition de comptes à appliquer.

10.46 Le Ministère considère que sa responsabilité à l'égard de la gestion des allégations découle de son rôle comme principale source de financement aux Premières nations et de ses obligations aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Il croit également que son mandat législatif limite les mesures qu'il peut prendre.

10.47 Le recours efficace comprend le règlement satisfaisant des allégations. Cela signifie que le Ministère doit prendre des mesures appropriées, dont le renvoi des allégations à d'autres parties, le cas échéant. Le Ministère reconnaît qu'en dernier ressort, c'est la Première nation, le Ministère, un autre organisme de financement, ou encore un organisme chargé d'appliquer la loi ou un autre organisme d'enquête, qui peut être responsable de la suite à donner à une allégation.

10.48 Le Ministère doit prendre une importante et difficile décision pour chaque allégation qu'il reçoit. En effet, il doit déterminer la mesure dans laquelle il est responsable du règlement du cas et décider où celui-ci doit être renvoyé à l'interne, et peut-être à l'externe.

Importance des allégations

10.49 Le Ministère a indiqué qu'il avait reçu plus de 300 allégations concernant 108 Premières nations pendant les deux années qui ont précédé le présent suivi. Celles-ci ont trait à des questions telles que l'aide sociale et la mauvaise gestion des fonds et à d'autres préoccupations. Comme les données ministérielles sont incomplètes, le total des allégations reçues est le nombre minimal connu d'allégations.

10.50 Les allégations peuvent être difficiles à régler. Elles peuvent être

formulées pour des motifs futiles ou politiques ou être légitimes et avoir des répercussions graves sur l'ensemble d'un programme du Ministère, les membres des Premières nations et les conditions de vie dans les réserves. Elles peuvent refléter une activité criminelle ou simplement de la négligence non intentionnelle au niveau de la gestion. Les allégations graves qui sont prouvées pourraient porter atteinte à la relation entre les Premières nations et le gouvernement.

10.51 Des types d'allégations différents peuvent exiger des mesures différentes. Par exemple, il se peut que les questions communiquées concernant la non-conformité à un mode de financement ou à un règlement et les lacunes alléguées de la gestion de programme puissent exiger des méthodes de règlement différentes. De même, certaines allégations sont mieux réglées par les Premières nations. Le règlement inapproprié des allégations peut nuire à l'efficacité de la gestion des modes de financement et peut constituer un fardeau inutile pour les autres organismes.

10.52 Nous avons donné un aperçu sélectif de la façon dont le Ministère gère ses dossiers d'allégations. Nous avons notamment examiné un échantillon de ces dossiers sans toutefois faire d'enquête ou prendre position. Nous n'avons pas examiné les pratiques de recours des Premières nations. Il revient au Ministère, à d'autres autorités et aux Premières nations de le faire.

Lignes directrices sur la gestion des allégations

10.53 En février 1998, le Ministère a publié à l'intention des cadres supérieurs des lignes directrices nationales sur la manière de traiter les allégations. Ces lignes directrices définissent les types d'allégations et les classent par catégorie, décrivent les procédures à suivre et traitent de l'importance du suivi ministériel et de questions connexes.

10.54 Des ébauches de directives sur les allégations ont aussi été élaborées par certains bureaux régionaux du Ministère.

10.55 Il faudra toujours faire preuve de jugement dans la manière de traiter et de régler une allégation, manière qui pourra varier même s'il s'agit de cas similaires et qui pourra varier d'un fonctionnaire à l'autre au Ministère. Nous nous attendons donc à ce que celui-ci ait des lignes directrices sur la façon :

- d'évaluer le bien-fondé d'une allégation;
- de décider quelle est l'information additionnelle nécessaire;
- de déterminer qui devrait recueillir de l'information supplémentaire;
- de décider si l'allégation devrait être réglée par le Ministère, par d'autres autorités ou par les Premières nations.

10.56 Bien que des lignes directrices soient fournies sur la manière de contrôler le flux de documents et de communications, on en trouve peu sur la façon d'évaluer une allégation.

10.57 Nous croyons que les lignes directrices du Ministère doivent clarifier davantage ses responsabilités et celles des Premières nations en ce qui concerne la détermination du bien-fondé d'une allégation, la nature des risques ainsi que l'établissement de priorités, de solutions de rechange et de mesures de prévention.

Information nécessaire à la gestion des allégations

10.58 Dans certaines régions, le Ministère tient une liste de contrôle des dossiers courants, mais il n'a pas de système de rapport national pour faciliter la gestion des allégations. Par conséquent, il n'a pas de vue d'ensemble de la nature et de la fréquence des allégations qui lui indique :

- le règlement final;
- les conditions qui ont conduit aux allégations;

Peu de lignes directrices ont été émises dans l'ensemble du Ministère sur la façon d'évaluer une allégation.

- les secteurs qui présentent des risques élevés ou des risques faibles au sein des Premières nations et entre celles-ci;
- l'incidence sur la reddition de comptes et les modes de financement.

10.59 Lorsque nous avons demandé de l'information sur les allégations, un bureau régional a répondu qu'il ne savait pas combien d'allégations il avait reçues au cours des deux dernières années.

10.60 Un autre bureau régional tenait à jour une liste des allégations, mais il ne possédait aucun rapport sommaire faisant état du nombre initial d'allégations, du nombre mensuel de nouvelles allégations et d'allégations réglées, de la catégorie des allégations et des programmes touchés, du règlement final ainsi que du nombre d'allégations non encore réglées et de leur ancienneté. Nous croyons que cette information est nécessaire pour gérer les allégations.

10.61 Nous croyons en outre que parce qu'il n'y a pas de système de rapport national pour les allégations ni de base de données sur les autoévaluations, il est plus difficile pour le Ministère d'obtenir l'assurance dont il a besoin pour déterminer la validité des autoévaluations et la pertinence des modes de financement. Il est également plus difficile de savoir quand et comment améliorer les mesures de recours et donc la reddition de comptes.

10.62 En ce qui a trait au traitement du recours, le questionnaire d'autoévaluation (voir le paragraphe 10.30), ne contient qu'une question : y a-t-il un processus de règlement des différends et d'appel pour régler les plaintes? À notre avis, il s'agit d'une tentative superficielle et inadéquate pour déterminer et évaluer le recours. Nous croyons qu'il faut inclure dans le questionnaire d'autoévaluation de l'information supplémentaire sur la structure du système de recours, la

manière dont il est appliqué et les mesures de protection en place.

Dossiers d'allégations

10.63 Nous avons examiné un échantillon d'allégations pour déterminer si les dossiers étaient actifs. Nous n'avons pas évalué la pertinence des mesures ou le règlement des dossiers.

10.64 Nous avons constaté que la plupart des dossiers de cet échantillon étaient actifs. Toutefois, dans une région où il y avait un grand nombre de dossiers, il était souvent difficile de déterminer exactement ce qui était fait et les résultats obtenus. Cette situation était attribuable à des notes ambiguës au dossier contenant des mentions imprécises au sujet des demandes de renseignements et d'autres mesures. En raison des lacunes de la documentation et de l'absence de normes sur celle-ci, le Ministère risque de ne pas pouvoir démontrer aux autres parties qu'il a agi convenablement.

10.65 Nous croyons que le Ministère doit élaborer et appliquer une norme appropriée de documentation pour toutes les régions.

Points de vue des Premières nations sur les modes de financement

10.66 En 1996, nous avons demandé à un échantillon de Premières nations si les modes de financement établis avec le Ministère devaient être améliorés et, dans l'affirmative, comment procéder à cette fin. Nous avons fait rapport sur les points de vue exprimés. Au cours du présent suivi, nous avons une fois de plus effectué un sondage auprès d'un échantillon de Premières nations, y compris celles qui avaient répondu à nos questions en 1996. Nous avons en grande partie posé les mêmes questions dans les deux sondages.

10.67 Trente-huit Premières nations ont participé à ce sondage (quarante en 1996). Dans les deux sondages, plusieurs régions

et collectivités de tailles diverses ont fourni des réponses sur les différents modes de financement.

10.68 Nous n'avons pas vérifié les réponses, et comme les opinions fournies par les répondants ne reflètent pas nécessairement les opinions de ceux qui n'ont pas répondu ou qui n'ont pas participé au sondage, aucune généralisation n'a été faite. Nous croyons cependant que les points de vue présentés ci-après sont valables et qu'il faut en tenir compte lorsqu'on considère l'évolution de la relation entre le gouvernement et les Premières nations.

10.69 Des 38 Premières nations qui ont répondu au sondage, 25 croient que les modes de financement existants (FTA et autres) leur donnent la souplesse requise pour l'affectation de fonds et la mise en oeuvre. Trente-trois ont déclaré que les conditions de leurs modes de financement étaient claires et raisonnables.

10.70 Toutefois, 15 Premières nations croient qu'elles n'ont pas suffisamment participé à l'établissement des conditions; 14 ont affirmé que la coordination du financement dans les divers ministères fédéraux devait être améliorée; onze ont indiqué que le Ministère avait des exigences trop grandes en matière de rapports.

10.71 Voici quelques autres commentaires :

[traduction]

- « Il n'y avait pas vraiment d'autre choix que l'ETF et nous avons le sentiment qu'elle nous était imposée. »
- « Il serait important qu'Affaires indiennes et du Nord Canada fasse participer les collectivités des Premières nations à la conception de nouveaux modes de financement qui permettraient une communication appropriée des résultats. Cette participation aurait pour effet d'éliminer les peurs et les

perceptions négatives qu'ont actuellement les Premières nations au sujet de l'approche unilatérale du Ministère sur cette question. L'ETF comporte ses avantages et ses limites, et il est important que les Premières nations soient bien informées et préparées avant d'envisager cette entente de financement. »

- « Il faut définir plus clairement les exigences en matière de rapports... »
- « Les dispositions du mode de financement sur la reddition de comptes sont raisonnables, mais il y a parfois une faiblesse au niveau de la mise en oeuvre par les Premières nations et de la vérification par le gouvernement fédéral. »

10.72 Dans l'ensemble, les points de vue ne diffèrent pas beaucoup de ceux que nous avons rapportés en 1996. En effet, les divers points de vue, positifs et négatifs, continuent d'indiquer que les modes de financement doivent être adaptés aux divers besoins des Premières nations et à ceux du Ministère. Nous nous attendons à ce que le Ministère en tienne compte à mesure qu'il prendra des moyens pour les améliorer.

Conclusion

10.73 Affaires indiennes et du Nord Canada a pris des mesures pour donner suite à nos recommandations de 1996 et il est déterminé à apporter des améliorations sur une base continue. Il doit cependant s'efforcer encore d'établir une meilleure correspondance entre le niveau de souplesse des modes de financement et la volonté et la capacité des Premières nations d'assumer la responsabilité du financement fourni. En outre, il est nécessaire de clarifier le rôle du Ministère à l'égard des recours et aussi d'élaborer des lignes directrices sur la gestion et le règlement des allégations.

10.74 Le Ministère devra également élaborer une base de données appropriée pour les autoévaluations des Premières

**Affaires indiennes et
du Nord Canada doit
améliorer les modes
de financement afin
de gérer les risques
et d'accroître
l'autosuffisance des
Premières nations.**

nations et un système de rapport national pour les allégations.

10.75 Nous croyons que si les modes de financement ne sont pas améliorés, il sera plus difficile pour le Ministère de bien gérer les risques qu'ils comportent, notamment le risque de ne pas réussir à améliorer de façon rentable les conditions de vie dans les réserves. Aussi, il sera difficile pour certaines Premières nations de mieux se suffire à elles-mêmes.

Réponse du Ministère : *Le vérificateur général reconnaît que le Ministère a fait des efforts continus pour donner suite aux recommandations de 1996. En particulier, le Ministère a admis que la participation des Premières nations à la détermination du mode de financement le plus approprié devait être considérée. Cette démarche est conforme à l'engagement qu'il a pris avec d'autres ministères fédéraux dans le document intitulé Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones, et qui consiste à instaurer, en collaboration avec les Autochtones et les gouvernements, un partenariat renouvelé et une nouvelle relation financière. Par conséquent, le Ministère a adopté un plan pour consulter de manière intensive les Premières nations et d'autres ministères au cours de la prochaine année sur l'Entente de financement Canada-Premières nations. Cette entente sera introduite graduellement, en tenant compte de la volonté et de la capacité des Premières nations de gérer dans le contexte de ce mode de financement pluriannuel. De*

même, le Ministère intensifiera ses efforts pour terminer l'évaluation de la gestion et de la reddition de comptes, de même que les plans d'action connexes. Le Ministère constate avec plaisir que 25 des 38 Premières nations (66 p. 100), qui ont participé au sondage, croient que leurs modes de financement actuels leur donnent la souplesse voulue pour affecter les fonds, et que 33 (87 p. 100) croient que les conditions de leurs modes de financement sont claires et raisonnables.

Comme il est indiqué dans la vérification de 1996, le Ministère a adopté les principes redditionnels de transparence, de divulgation et de recours. Ces principes ont été acceptés par les Premières nations et ils ont été intégrés à tous les modes de financement. Dans le contexte du cadre redditionnel exigé par les Premières nations, le recours se veut un mécanisme ou un processus interne permettant aux citoyens d'en appeler des décisions qui les touchent. Selon le Ministère, le vérificateur général a élargi l'étendue du présent suivi (quant au recours) bien au-delà du contexte de la vérification initiale de 1996, en faisant enquête sur la manière dont il gère les allégations qui dans bien des cas n'ont aucun lien avec la gestion des modes de financement. Néanmoins, le Ministère étudie le besoin d'un système de rapport national et il tiendra dûment compte des observations concernant les allégations qui ont été incluses dans la section du présent chapitre, intitulée Recours et reddition de comptes.



À propos du suivi

Objectif

Le suivi avait comme objectif de mesurer les progrès de la mise en oeuvre par Affaires indiennes et du Nord Canada des recommandations du chapitre 33 de notre rapport de 1996, intitulé « Les modes de financement des Premières nations ».

Étendue

Le suivi était axé sur :

- la mise en oeuvre de la nouvelle entente de transfert financier (ETF);
- la coordination avec d'autres entités fédérales du financement accordé aux Premières nations;
- les autoévaluations par les Premières nations de leurs régimes de gestion et de reddition de comptes et l'utilisation de telles évaluations par le Ministère;
- l'élaboration et l'application de certains principes de la reddition de comptes, comme le recours.

Le suivi a été effectué dans quatre régions du Ministère responsables de contributions totalisant environ deux milliards de dollars, qui devaient être versées aux Premières nations et à d'autres bénéficiaires au cours de l'exercice 1998–1999. Cette somme représente environ 60 p. 100 des contributions totales prévues de toutes les régions pour l'année.

Notre examen a porté sur certaines initiatives ministérielles ainsi que sur 14 ententes de transfert financier (ETF). Au moment de notre suivi, ces ententes, dont certaines avaient une durée de cinq ans, étaient évaluées à plus de 500 millions de dollars.

Nous avons aussi examiné 22 autoévaluations par les Premières nations de leurs régimes de reddition de comptes et de gestion, y compris celles qui s'appliquaient aux ETF et à d'autres modes de financement. Nous avons en outre fait enquête sur les pratiques de recours des neuf régions ministérielles et examiné 25 dossiers d'allégations de quatre régions.

De plus, nous avons obtenu les points de vue écrits d'un échantillon de Premières nations sur les modes de financement utilisés actuellement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Grant Wilson
Directeur : Ted Bonder

Martha Lywak
Suzanne Moorhead
Marjorie Pound

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Grant Wilson.