

**Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne**

Rédigé par :

**Beverley Clarkson
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
et
Goss Gilroy Inc.**

**Évaluation du programme
de gestion foncière du MAINC**

**Projet 94/16
Juin 1997**

Table des matières

| | Page |
|---|-----------|
| Sommaire | i |
| Introduction | i |
| Constatations principales | i |
| Conclusions | iv |
| Recommandations | v |
| | |
| Section 1 - Introduction | 1 |
| Objet du rapport | 1 |
| Objet de l'évaluation | 1 |
| Méthode | 1 |
| | |
| Section 2 - Système de prestation de la gestion foncière au MAINC .. | 2 |
| | |
| Section 3 - Mandat et objectifs de la gestion foncière | 3 |
| | |
| Section 4 - Structures, processus et attribution des ressources pour la gestion foncière | 4 |
| | |
| Section 5 - Décentralisation, délégation et transfert des responsabilités en gestion des terres | 6 |
| | |
| Section 6 - Meilleures pratiques et mesures de rechange pour la prestation des services | 9 |
| Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur public | 9 |
| Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur privé | 11 |
| Meilleures pratiques pour les gestionnaires fonciers des Premières Nations et pour les fonctionnaires du MAINC | 12 |
| Options des Premières Nations en matière de prestation de rechange des services : | 13 |
| | |
| Section 7 - Vue d'ensemble : points forts et points faibles | 14 |
| Points forts | 14 |
| Préoccupations | 15 |
| | |
| Section 8 - Conclusions | 18 |
| | |
| Section 9 - Recommandations | 20 |
| | |
| Annexes | |
| Mandat | |
| Plan d'action | |

Introduction

Le lecteur trouvera dans ce sommaire les constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation du Système de prestation de la gestion foncière du MAINC qui a reçu la sanction du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVÉ) en mars 1995. L'évaluation a été menée en consultation avec la Direction des services fonciers et fiduciaires, un comité consultatif d'évaluation composé de fonctionnaires de l'Administration centrale et des régions, et des représentants des Premières Nations.

Effectuée à l'échelle nationale, l'évaluation visait à déterminer le rendement du système, dont le transfert de la gestion foncière aux Premières Nations, ainsi que l'efficacité des activités de gestion foncière.

L'étude a nécessité des entrevues avec des représentants de 62 Premières Nations, de nombreux employés du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions, et des fonctionnaires de d'autres ministères fédéraux; des études de cas en Ontario et en Colombie-Britannique; la recherche de modèles de gestion foncière publics et privés afin d'en tirer des leçons et des meilleures pratiques; et un examen approfondi de la documentation pertinente.

Constatations principales

Mandat et objectifs :

Le mandat du MAINC en matière de gestion foncière est de nature opérationnelle. Il est fortement axé sur les obligations légales découlant de la *Loi sur les Indiens* (et à un moindre degré d'autres lois connexes) et sur les obligations de fiduciaire du Ministre et du personnel du MAINC.

Dans l'ensemble, les Premières Nations s'intéressent aux aspects suivants de la gestion foncière : la protection de l'assise territoriale; le développement social et économique; et l'affirmation de leur maîtrise et de leur autonomie gouvernementale en ce qui a trait aux questions de gestion. Le mandat du MAINC lui impose les mêmes exigences, et tous deux doivent composer avec les imperfections et l'inefficacité de la *Loi sur les Indiens*.

Les Premières Nations signalent qu'elles ont toujours un grand besoin de bâtir des institutions de gestion foncière au sein des bandes. Les personnes interrogées dans ces Premières Nations ont confirmé qu'elles demeurent disposées à se tourner vers le MAINC pour obtenir son soutien dans les domaines de l'administration et de la gestion.

Structures, processus et allocation des ressources :

La relation entre l'Administration centrale et les régions touchant la gestion foncière illustre le cadre organisationnel général du Ministère, aux termes duquel l'Administration centrale joue un rôle sur le plan des politiques, consultations, approbations et systèmes, tandis que les régions assument un rôle opérationnel. Dans ce cadre, l'Administration centrale ne surveille le rendement que de façon limitée et sélective, et non pas de façon exhaustive et systématique.

Le coût total du système (qui figure à la partie III du Budget des dépenses de 1995-1996) est relativement élevé : plus de 8 millions de dollars si l'on compte les employés, les services ministériels utilisés, les frais généraux et le coût des systèmes. L'un des indices du rendement — le ratio des coûts estimatifs (plus de 8 millions de dollars) par rapport aux revenus (plus de 30 millions de dollars) — est défavorable, bien que beaucoup de facteurs d'atténuation entrent ici en jeu, dont les suivants : (i) la majorité des transactions foncières n'ont que peu ou pas de potentiel de recouvrement des coûts; (ii) la déférence des fonctionnaires du MAINC en gestion foncière envers les objectifs d'aménagement foncier des Premières Nations; (iii) le Système de prestation de la gestion foncière comporte un vaste éventail d'objectifs non financiers (qui varient d'une transaction foncière à l'autre).

Décentralisation, délégation et transfert de la gestion foncière :

Le nombre de Premières Nations qui peuvent participer aux programmes de transfert des responsabilités est actuellement limité. La plupart font trop peu de transactions foncières pour qu'une quelconque gestion foncière commerciale en vaille la peine. À titre d'exemple, seules trois réserves participant au Programme de délégation de la gestion financière (PDGF - connu aussi sous le titre programme 53/60, ces chiffres représentant les articles pertinents de la *Loi sur les Indiens*) ont effectué plus de 500 transactions entre 1992 et 1995, soit quatre années; six réserves participant au PDGF signalent moins de 10 transactions en tout entre 1992 et 1995.

Les représentants des Premières Nations et les fonctionnaires du MAINC ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des programmes de transfert des responsabilités; voici une liste partielle de leurs préoccupations :

- responsabilité incertaine;
- critères de participation très sévères;
- méthode et conditions de financement;
- structure fondée sur les transactions;
- iniquité relative entre les Premières Nations;
- financement inadéquat;
- difficultés de communication;
- augmentation du volume de travail du MAINC.

Cependant, tandis que les personnes interrogées exprimaient ces critiques, aucune Première Nation n'a demandé de se soustraire au PDGF une fois inscrite. En fait, malgré ces difficultés, il semble que les Premières Nations qui participent aux programmes de transfert appuient fortement la conception et l'orientation des programmes de décentralisation et de transfert du Ministère.

Meilleures pratiques et mesures de rechange pour la prestation de services :

Organismes du secteur public :

Nous avons examiné neuf organismes publics ayant d'importantes responsabilités immobilières. Ils relevaient de diverses compétences, notamment des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéraux, et des sociétés d'État.

Nous avons cerné les structures, processus et méthodes qui donnent lieu à une saine gestion des terres. Voici quelques thèmes communs :

- transférer la maîtrise s'il y a lieu;
- faire le lien entre les terres et les sujets connexes;
- offrir les outils nécessaires;
- utiliser la technologie à bon escient;
- acquérir les compétences nécessaires;
- veiller à satisfaire les clients et les autres intéressés.

Entreprises du secteur privé :

Les éléments ci-dessous sont ressortis d'entrevues menées avec deux entreprises immobilières privées :

- rythme de travail effréné;
- grande importance des compétences non techniques, comme les communications efficaces;
- beaucoup d'importance accordée à la formation «sur le tas»;
- recours à des systèmes informatiques complexes et automatisés;
- énormément de retard dans le travail, l'entretien étant souvent reporté.

Premières Nations :

Des études de cas et entrevues menées auprès de vingt et une Premières Nations dans trois régions ont fait ressortir un grand nombre de meilleures pratiques et de leçons dans les domaines de l'organisation, des processus, des méthodes et ressources, et des stratégies.

Un examen des différentes options des Premières Nations en prestation de services révèle que les possibilités sont limitées :

- Donner à contrat la gestion foncière de base, à l'échelle régionale ou de district, à des entreprises (de préférence autochtones) qui jouissent de la confiance et du soutien des Premières Nations, et qui disposent d'une spécialisation et de systèmes leur permettant de profiter des progrès et de réaliser des économies d'échelle en gestion foncière.
- Permettre aux Premières Nations possédant de grandes compétences en gestion foncière d'exécuter des tâches convenues de gestion des terres pour le compte de d'autres Premières Nations, avec le consentement de toutes les parties en cause.
- Transférer bon nombre des fonctions de gestion foncière du MAINC (y compris l'inscription) et des Premières Nations à des organismes des Premières Nations ayant des pouvoirs supérieurs, tels les conseils tribaux.

Conclusions

Les constatations ci-dessus mènent aux conclusions suivantes touchant la gestion foncière. Il faut aborder les questions suivantes :

- La nature du système de prestation : légaliste, fondé sur les transactions et sur les règlements, plutôt réactif que proactif, axé sur la conformité.
- L'absence générale de mandats, objectifs et priorités explicites en matière de gestion foncière.
- L'absence générale de connaissances opérationnelles (au MAINC et parmi les Premières Nations) en matière de mandats, objectifs et priorités de la gestion foncière.
- Le manque de connaissances au sujet du système et de son rendement, et l'absence relative d'indices du rendement permanents et de boucles de rétroaction.
- L'absence de possibilités de décentralisation et de transfert des responsabilités appropriées pour les bandes qui comptent un nombre de transactions relativement faible.
- Les frustrations et désavantages éprouvés par de nombreuses Premières Nations lors de la mise en oeuvre du PRAT et du PDGF.
- La pression générée par le système, notamment le mode de « gestion par crise » en vigueur dans plusieurs bureaux régionaux du MAINC.
- Le manque de connaissance des meilleures pratiques et des leçons apprises dans le système au complet.

- La constatation que les meilleures pratiques et mesures de prestation de rechange du Système de prestation de la gestion foncière du MAINC ne sont pas encore comparables aux démarches et modèles de gestion foncière des secteurs public et privé.

Recommandations

On recommande que le sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, entreprenne les activités suivantes en collaboration avec les directeurs généraux régionaux :

1. Entamer, avec les Premières Nations, un processus pour orienter davantage les objectifs de la gestion foncière vers l'établissement de capacités et vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie.
2. En partenariat avec les Premières Nations, favoriser l'amélioration des connaissances générales et des résultats du cadre de gestion de la prestation de la gestion foncière.
3. Améliorer la conception des programmes de transfert actuels en fonction des modèles de cogestion, de délégation et d'autonomie gouvernementale sectorielle, en vue d'en élargir l'admissibilité et de les rendre plus efficaces. Une telle façon de procéder permettrait aussi au Ministère d'aborder les préoccupations et frustrations des Premières Nations participantes.
4. Aborder le problème de la «gestion par crise» des questions foncières au MAINC, tant à l'Administration centrale que dans les régions et les Premières Nations.
5. Élaborer des modèles de rechange pour la prestation de services et les mettre en oeuvre quand l'occasion se présente.

Objet du rapport

Ce sommaire présente les constatations, conclusions et recommandations découlant d'une évaluation du Système de prestation de la gestion foncière du MAINC. Cette évaluation a reçu en mai 1995 la sanction du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation.

Objet de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation effectuée à l'échelle nationale était de déterminer le rendement du système, dont le transfert de la gestion foncière aux Premières Nations, ainsi que l'efficacité des activités de gestion foncière antérieures. Nous avons également évalué les moyens susceptibles de réduire les coûts tout en répondant aux obligations foncières du Ministère. En conséquence, nous nous sommes concentrés sur les questions de mandat et d'objectifs, de structures et d'allocation de ressources; les projets de transfert des responsabilités du Ministère; les meilleures pratiques; et la prestation de rechange de services.

Méthode

L'étude a nécessité des entrevues avec des représentants de 62 Premières Nations, de nombreux employés du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions, et de fonctionnaires de d'autres ministères fédéraux; des études de cas en Ontario et en Colombie-Britannique; la recherche de modèles de gestion foncière publics et privés afin d'en tirer des leçons et des meilleures pratiques; et un examen approfondi de la documentation pertinente.

L'évaluation a été menée en consultation étroite avec la Direction des terres, un comité consultatif d'évaluation composé de fonctionnaires ministériels provenant de l'Administration centrale et des régions, et des représentants des Premières Nations.

Section 2 -

Système de prestation de la gestion foncière au MAINC

Le système de prestation de la gestion foncière désigne les fonctions et processus du MAINC et des Premières Nations qui servent à lancer, à administrer et à poursuivre ou à conclure les intérêts touchant les terres des réserves indiennes.

Ce système englobe environ 600 Premières Nations et 2 366 réserves ayant une superficie totale de 2,7 millions d'hectares au Canada. On évalue entre 30 000 et 40 000 le total des intérêts touchant ces terres. Du point de vue administratif, la gestion foncière exige une direction à l'Administration centrale comptant environ 50 employés, ainsi que 9 bureaux régionaux et 7 bureaux de district où oeuvrent une centaine de personnes.

Le MAINC est doté d'un Système de prestation de la gestion foncière unique, national, bipolaire (ministre et Premières Nations), à unités multiples, avec de nombreux intéressés, très interactif et à bien des égards autonome, uniforme et complet. À titre d'exemple, Sa Majesté est propriétaire de presque toutes les terres de réserve; le Ministre est à la tête du système qui est doté de ses propres lois, règlements, politiques et pratiques; la Couronne demeure le bailleur de tout bail sur les terres de réserve; et les exigences de base en gestion foncière sont les mêmes pour toutes les réserves au Canada.

Il est de plus en plus difficile et peut-être inexact de qualifier ce système de «système de prestation de la gestion foncière du MAINC», car il échappe à bien des égards à la maîtrise directe du Ministère. Une cogestion croissante est pratiquée avec les Premières Nations : ainsi, bien que la Loi exige une autorisation pour presque toutes les transactions portant sur des terres de réserve, le Ministère recherche presque toujours le consentement des Premières Nations. Le Programme régional d'administration des terres (PRAT) et le Programme de délégation de la gestion financière (PDGF) font participer les Premières Nations aux responsabilités administratives liées à la gestion foncière.

Ce système paraît très complexe comparativement à de nombreux autres systèmes de gestion foncière, comme en font foi la variété des intérêts dans les terres; le volume d'activités foncières élevé (en comparaison avec beaucoup d'entreprises immobilières privées); l'ampleur et la dispersion géographique des actifs en cause; l'interaction obligatoire entre le Ministre et les bandes pour beaucoup d'activités foncières; le nombre de facteurs et d'influences qui agissent sur le système; la complexité et le fait que les résultats du système reposent sur la valeur; enfin les risques élevés et responsabilités potentielles liés à la participation fédérale à ces activités, étant donné les responsabilités fiduciaires spéciales encore reconnues par les tribunaux.

Le système de prestation de la gestion foncière du MAINC a des liens multiples avec d'autres processus. Dans les régions, districts et Premières Nations, ces processus sont souvent combinés en une seule unité avec un groupe d'agents. À titre d'exemple, des agents ou des unités foncières régionales peuvent s'occuper des ajouts aux réserves, des transferts en vertu de l'article 35 et de certains aspects des droits fonciers issus des traités.

Section 3 -

Mandat et objectifs de la gestion foncière

Le mandat du MAINC en matière de gestion foncière est de nature opérationnelle. Il est fortement axé sur les obligations découlant de la *Loi sur les Indiens* (et à un moindre degré d'autres lois connexes) et sur les obligations de fiduciaire du Ministre et du personnel du MAINC.

Le mandat de gestion foncière du MAINC évolue, avec le soutien d'au moins certaines Premières Nations, vers la décentralisation et le transfert aux Premières Nations des responsabilités et tâches liées à la gestion foncière.

Sur le plan de la gestion foncière, l'importance accordée à la *Loi sur les Indiens* revêt des aspects négatifs et positifs. Un des aspects positifs est que la Loi constitue, par ses instructions sur les transactions foncières clés et de base, l'élément unificateur d'un système complexe. Par contre, le cadre général de cette loi comporte des inconvénients bien connus. Les sections qui traitent des transactions immobilières comportent des lacunes considérables. De plus, la Loi n'arrive pas à suivre le rythme des transactions, ni à saisir les possibilités de développement économique et social que présentent les transactions foncières. En d'autres termes, il est possible qu'un système légaliste, fondé sur les transactions et comportant des responsabilités bipolaires, soit incapable de tirer parti avec efficacité des occasions qui se présentent.

À titre de dépositaires de responsabilités de fiduciaire, les fonctionnaires de l'État doivent avoir un comportement irréprochable dans leurs rapports avec leurs commettants, les Premières Nations en cause. La responsabilité de fiduciaire n'est ni un obstacle, ni une embûche aux transactions foncières; c'est plutôt un guide et un point de référence, qui impose des critères de fidélité absolue et de grande certitude, et probablement des délais.

En gros, les Premières Nations s'intéressent aux aspects suivants de la gestion foncière : protection de l'assise territoriale; développement social et économique; et affirmation de leur maîtrise et de leur autonomie gouvernementale en ce qui a trait aux questions de gestion foncière. Le mandat du MAINC lui impose les mêmes exigences, mais tous deux doivent composer avec les imperfections et l'inefficacité de la *Loi sur les Indiens*.

Voici les priorités actuelles des Premières Nations à l'égard de la gestion foncière : mise en oeuvre de mesures assurant plus de maîtrise et d'autonomie; élargissement du champ des possibilités; et capacité accrue des bandes d'effectuer des transactions foncières avec efficacité et efficience.

D'après les entrevues avec des Premières Nations, ces dernières ont toujours un grand besoin de bâtir des institutions de gestion foncière au sein des bandes. Les membres des Premières Nations interrogés ont confirmé qu'ils demeurent disposés à se tourner vers le MAINC pour obtenir son soutien en administration et gestion.

Section 4 -

Structures, processus et attribution des ressources pour la gestion foncière

La relation entre l'Administration centrale et les régions sur les questions de gestion foncière illustre le cadre organisationnel général du Ministère, aux termes duquel l'Administration centrale joue un rôle sur le plan des politiques, consultations, approbations et systèmes, tandis que les régions assument un rôle opérationnel. Dans ce cadre, l'Administration centrale ne surveille le rendement que de façon limitée et sélective, et non pas de façon exhaustive et systématique.

Le coût total du système (qui figure à la partie III du Budget des dépenses de 1995-1996) est relativement élevé : plus de 8 millions de dollars si l'on compte les employés, les services ministériels utilisés, les frais généraux et le coût des systèmes. L'un des indices du rendement — le ratio des coûts estimatifs (plus de 8 millions de dollars) par rapport aux revenus (plus de 30 millions de dollars)¹ — est défavorable, bien que beaucoup de facteurs d'atténuation entrent ici en jeu, dont les suivants : (i) la majorité des transactions foncières n'ont que peu ou pas de potentiel de recouvrement des coûts; (ii) la déférence des fonctionnaires du MAINC en gestion foncière envers les objectifs d'aménagement foncier des Premières Nations; (iii) le Système de prestation de la gestion foncière comporte un vaste éventail d'objectifs non financiers (qui varient d'une transaction foncière à l'autre).

Les employés régionaux de la gestion foncière du MAINC ont ainsi décrit les principaux points forts du système de prestation de gestion foncière : un personnel compétent qui connaît son travail et ses clients; de bons rapports professionnels avec les Premières Nations sur le plan opérationnel et un guide des terres bien écrit.

Ces mêmes employés ont ainsi décrit les principaux points faibles du système de prestation de gestion foncière : une augmentation du volume de travail et des ressources insuffisantes; trop de paperasserie; la gestion par crise, qui se traduit ordinairement par un passage rapide d'une situation urgente à une autre; les problèmes de communication liés aux programmes de transfert des responsabilités; une surveillance inadéquate; une formation trop théorique; parfois, une absence d'aide technique du MAINC, aussi bien quand de nouvelles situations se présentent au bureau de gestion foncière des Premières Nations qu'à mesure que des transactions complexes deviennent obligatoires.

¹ Vu l'absence de données statistiques mises à jour annuellement ou trimestriellement sur les revenus tirés des propriétés immobilières, les chiffres cités ici sont tirés du Budget principal des dépenses 1995-1996 du MAINC, partie III, pages 2-31. Le chiffre de 30 millions de dollars a souvent été mentionné et ce, depuis au moins l'examen des Terres, revenus et fiducie de 1987. Bien qu'on pourrait penser, sans pouvoir le prouver, que les chiffres de 8 et 30 millions de dollars sont sous-estimés, le commentaire général au sujet du rapport revenu/coût demeure valable. Un deuxième point à souligner, celui du manque d'indicateurs de rendement fiables, sera soulevé à nouveau plus loin dans le présent sommaire.

Pour remédier à ces carences, les personnes interrogées au MAINC ont proposé une meilleure planification stratégique de la prestation, une utilisation plus judicieuse des ressources actuelles, le recouvrement des coûts, l'embauche de personnes mieux qualifiées en gestion foncière, une évaluation du soutien apporté par les systèmes à la gestion foncière, d'autres transferts de pouvoirs en vertu de la *Loi sur les Indiens* et des modifications à celle-ci, et une meilleure formation.

Section 5 -

Décentralisation, délégation et transfert des responsabilités en gestion des terres

De 1992 à 1995, on a inscrit au MAINC quelque 32 000 intérêts et transactions foncières, essentiellement des transferts, baux, ajouts, cessions, hypothèques, permis, sous-locations et quittances. La vaste majorité (peut-être 90 p. 100 ou plus) touchait 120 Premières Nations, dont beaucoup ont été interrogées dans le cadre de notre examen.

Le MAINC compte actuellement deux programmes de transfert des responsabilités : le Programme régional d'administration des terres (PRAT) et le Programme de délégation de la gestion foncière (PDGF). La centaine de Premières Nations qui participent au PRAT et les 15 qui participent au PDGF² reçoivent au total environ 3,6 millions de dollars par année (y compris environ un million de dollars pour la formation). Environ 25 p. 100 de toutes les transactions foncières proviennent des 15 Premières Nations relevant du PDGF.

Le nombre de transactions foncières concernant des terres de réserve varie énormément d'une région à l'autre, de même que la participation aux programmes de délégation et de transfert. Les Premières Nations les mieux placées pour profiter de tels programmes sont situées à proximité d'agglomérations urbaines à forte densité, où existe une demande pour des propriétés commerciales, des logements, et (à une distance raisonnable) des chalets. L'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique abritent 70 p. 100 de toutes les Premières Nations qui participent aux deux programmes précités.

Le nombre de Premières Nations qui peuvent participer aux programmes de transfert des responsabilités est actuellement limité. La plupart font trop peu de transactions foncières pour qu'une quelconque gestion foncière commerciale en vaille la peine. À titre d'exemple, seules trois réserves participant au Programme de délégation de la gestion financière (PDGF) ont effectué plus de 500 transactions entre 1992 et 1995, soit quatre années; six réserves participant au PDGF signalent moins de 10 transactions en tout entre 1992 et 1995.

² Les chiffres sont ceux du 1^{er} avril 1996. Le nombre de Premières Nations qui participent au PRAT augmente sans cesse, tandis que le nombre relevant du PDGF est relativement stable.

Les entrevues avec les Premières Nations et les fonctionnaires du MAINC montrent (mais de façon non scientifique) que les programmes de transfert ne donnent pas lieu à beaucoup de satisfaction. Voici certains des points soulevés par les personnes interrogées :

- **Responsabilité incertaine** : Beaucoup de Premières Nations craignent que les pouvoirs qui leur sont délégués affaiblissent la protection accordée à leurs intérêts fonciers, c'est-à-dire que leur acceptation de la délégation des pouvoirs ministériels dégage le Ministre d'une partie de ses obligations de fiduciaire et de ses obligations légales.
- **Critères de participation très sévères** : Les Premières Nations sont très préoccupées par le fait qu'on les oblige à tenir un référendum, ce qui force les dirigeants politiques à se soumettre à ce qui constitue en fait un vote de confiance pour obtenir un pouvoir délégué. Étant donné la nature délicate des questions foncières, les référendums ont parfois des résultats négatifs, ce qui place les dirigeants dans une situation délicate.
- **Formule et conditions de financement** : Aux termes de la méthode de financement du PRAT et du PDGF, les sommes remises aux Premières Nations pour assurer des services de gestion foncière à la place du MAINC sont fondées en grande partie sur le nombre de transactions foncières génératrices de revenus effectuées par les Premières Nations³. La formule mesure trois types de volumes de travail (administration, autres fonctions et mise en valeur) et porte l'accent sur trois types de transactions génériques (baux, permis et affectations). Beaucoup de Premières Nations, tant celles inscrites au programme de transfert que les autres, n'aiment pas cette méthode de financement : elle leur paraît peu souple, non adaptable à la diversité des activités de gestion foncière et trop axée sur les transactions.
- **Structure fondée sur les transactions** : Certaines personnes interrogées estiment que la méthode de financement fondée sur les transactions est restrictive et injuste, parce que la gestion foncière est associée essentiellement au nombre de baux, permis et affectations attribués, et qu'on semble récompenser la réussite commerciale. Le mode de financement ne laisse que peu de latitude pour la planification de l'aménagement des terres, l'arpentage et les évaluations environnementales, de même que pour les processus d'aménagement des terres plus traditionnels. En fait, elle laisse de côté les fonctions foncières qui ne relèvent pas des obligations du Ministère aux termes de la Loi.

³ Le mode de financement comprend aussi des certificats de possession qui n'engendrent aucun revenu.

- **Inégalité relative entre les Premières Nations :** Les Premières Nations situées près de grandes collectivités et qui réalisent beaucoup de transactions tirent beaucoup d'argent des intérêts dans leurs terres, et n'ont donc pas besoin des fonds du MAINC pour exploiter un bureau de gestion foncière. Pourtant, ces Premières Nations reçoivent un financement important en vertu des programmes de transfert des responsabilités. Il ne reste aux autres Premières Nations — notamment celles dont les transactions avec l'extérieur sont moins volumineuses et moins nombreuses — que peu de financement, ou même aucun; ce qui les empêche d'exploiter un bureau des terres, et réduit encore davantage leurs occasions de gestion foncière. À ce sujet, on doit noter que les inégalités ont été minimisées grâce à la récente décision, dans certaines régions du MAINC, de réduire l'incidence des «droits acquis», c'est-à-dire la prestation de fonds au PRAT à leur niveau historique, bien au-delà de ce que justifie la méthode de financement.
- **Financement inadéquat :** Certaines personnes interrogées dans les Premières Nations ont mentionné l'insuffisance des affectations budgétaires pour les frais professionnels (y compris les avis juridiques) dans le PDGF. D'autres ont déclaré que les fonds versés sont suffisants tout au plus pour un poste à temps partiel, et que ce financement limité contribue au fort taux de roulement qui existerait parmi les gestionnaires fonciers du PRAT. Ces limites ont une incidence marquée alors que les réserves font plus de gestion foncière en raison du nombre croissant de membres des Premières Nations qui reviennent dans les réserves. Les personnes interrogées ont indiqué que le financement accordé par la méthode de financement est insuffisant pour attirer des candidats capables de prendre en charge le volume de travail croissant. Le personnel du MAINC et les gestionnaires fonciers des collectivités relevant du PDGF et du PRAT, ont observé qu'ils ne disposaient pas du personnel voulu pour assurer une gestion foncière adéquate.
- **Difficultés de communication :** De nombreux répondants ont fait part des difficultés de communication qui influent sur la compréhension des programmes de transfert. Les Premières Nations inscrites au PDGF et au PRAT ont déclaré souhaiter partager leurs expériences avec d'autres Premières Nations subventionnées par ces programmes. Elles disent tout ignorer de la situation de leurs finances ou des autres éléments du programme. Les Premières Nations ont mentionné que dans les trois régions pourvues de districts, ceux-ci peuvent demander que des fonds soient versés aux Premières Nations pour les PRAT, mais les Premières Nations ignorent si ces fonds sont en fait versés. Deux autres points faibles ont été mentionnés : les conflits dans les priorités et l'emboîtement des responsabilités (p. ex. les successions, les questions monétaires et les comptes en fiducie).
- **Augmentation du volume de travail du MAINC :** On s'attendrait à ce que le transfert des responsabilités réduise le volume de travail de l'organisme qui fait le transfert : mais le contraire semble se produire, du moins pour un certain temps. Plus le MAINC transfère de pouvoirs, plus le volume de travail de son personnel régional et de district augmente.

Cependant, tandis que les personnes interrogées exprimaient ces critiques, aucune Première Nation n'a demandé de se soustraire au PDGF une fois inscrite. En fait, malgré ces difficultés, il semble que les Premières Nations qui participent aux programmes de transfert appuient fortement la conception et l'orientation des programmes de décentralisation et de transfert du Ministère.

Section 6 -

Meilleures pratiques et mesures de rechange pour la prestation des services

Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur public

Nous avons examiné neuf organismes publics ayant d'importantes responsabilités immobilières. Ils relevaient de diverses compétences, notamment des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéraux, et des sociétés d'État. Ces organismes sont engagés dans la gestion foncière au Canada et dans d'autres pays, et ils apportent actuellement des changements majeurs à leur démarche de gestion foncière.

L'examen a cerné les structures, processus et méthodes qui donnent lieu à une saine gestion des terres, de même qu'aux lacunes qui réduisent l'efficacité et l'efficience potentielles de la gestion foncière. Voici quelques thèmes communs :

- **Transfert de la maîtrise s'il y a lieu :** Les organismes de gestion foncière dans le secteur public ont pris conscience que l'organisation la plus touchée par l'utilisation des terres est aussi la plus apte à les gérer. Ils ont donc commencé à transférer la responsabilité de gérer les terres à leurs utilisateurs. Les personnes interrogées croyaient qu'on pourrait améliorer l'efficacité de la gestion foncière par une délégation locale de bien des tâches de gestion foncière, sans augmenter considérablement les risques associés aux transactions. Il est toutefois indispensable d'offrir une formation et un soutien, de même que de mettre en place des mécanismes de responsabilité, pour que le transfert des responsabilités soit une réussite.
- **Faire le lien entre les terres et les sujets connexes :** Les décisions en gestion foncière influent sur des ressources telles les forêts et les minéraux, et sur l'environnement tout entier. Malgré cela, la gestion des terres et la gestion des ressources sont généralement séparées et compartimentées, et les communications entre leurs gestionnaires respectifs sont inadéquates. Bien des organismes consultés se sont aperçus qu'on ne peut prendre isolément les décisions sur les terres, les ressources et l'environnement : ils ont donc commencé à mettre sur pied des structures et processus qui font en sorte que toutes les répercussions soient prises en ligne de compte lors de la prise de décisions.
- **Offrir les ressources nécessaires :** Les activités foncières nécessitent souvent tout un éventail de spécialistes. Il faut offrir aux gestionnaires et spécialistes un cadre qui leur permette d'effectuer leur travail dans les délais impartis et de façon responsable. Aujourd'hui encore, ils sont trop souvent limités par des étapes rigides et des séquences bien définies obligatoires, assorties de signatures et d'approbations qui grugent leur temps. On a ainsi créé un processus lourd et encombrant qui réduit l'efficacité et l'efficience des organismes de gestion foncière.

Beaucoup d'organismes sont engagés dans un examen détaillé de leurs politiques et substituent aux procédures obligatoires des lignes directrices qui donnent une orientation et des conseils, mais laissent beaucoup de latitude dans le mode d'exécution des tâches.

- **Se servir de la technologie comme d'un outil :** Les organismes ont compris la nécessité de bien cerner les besoins en information et créer les outils qui permettent de maintenir et de générer les données dont ils ont besoin. Grâce aux progrès technologiques, il est possible de rassembler les informations autrefois contenues dans des systèmes distincts. On élimine ainsi les problèmes comme le manque d'uniformité entre les systèmes et on facilite le partage des informations.
- **Acquérir les compétences nécessaires :** Il est important de déterminer les besoins en formation et de créer des programmes pour y répondre. Si un savoir-faire particulier est nécessaire, il peut se révéler moins coûteux et plus efficace de l'obtenir à contrat.
- **Veiller à satisfaire les clients et les autres intéressés :** Les clients comprennent mieux les services offerts, de même que la qualité attendue et les délais normaux des organismes de gestion foncière quand ceux-ci établissent et diffusent des normes de service. Il vaut généralement la peine de faire participer les clients au processus, pour veiller à répondre à tous leurs besoins.
- Les personnes interrogées ont soulevé les points suivants au sujet du processus de gestion foncière :
 - de nouveaux modèles peuvent exiger que l'on assume plus de risques; il faudra donc intégrer la gestion des risques au processus décisionnel;
 - il est nécessaire de procéder à des changements même si les employés y sont résistants, car ils finiront par s'y adapter;
 - le changement doit être flexible : les organismes doivent être prêts à modifier leur orientation à mesure que de nouvelles technologies apparaissent ou que de nouvelles informations sont découvertes;
 - un plan de changement nécessite absolument une direction déterminée et une vision très claire.

Meilleures pratiques des gestionnaires immobiliers dans le secteur privé

Les éléments ci-dessous sont ressortis d'entrevues menées avec deux entreprises immobilières privées :

- Les études de cas montrent que le travail est effectué à un rythme effréné, voire en situation de crise; elles donnent à croire qu'un tel rythme est fonction du rapport entre la quantité du travail et la dotation, et qu'il se rapproche de la norme dans l'industrie immobilière.
- L'une des entreprises accordait une grande importance aux compétences non techniques, comme les communications avec les clients, l'attitude amicale, les bons rapports professionnels avec les autres et le respect des engagements.
- Étant donné que l'apprentissage est en grande partie pratique, le roulement du personnel est coûteux et doit être réduit au minimum. Les entreprises interrogées ont la capacité récompenser les employés qui font des efforts supplémentaires et de réduire ainsi le roulement, surtout quand le marché n'est pas très compétitif et qu'elles peuvent recouvrer leurs frais.
- Les deux entreprises fonctionnaient de façon fort différente à cet égard, mais on accordait de l'importance à la spécialisation et à la division du travail. Des responsabilités et tâches ordinaires étant confiées à chaque employé.
- L'une des entreprises mettait l'accent sur la formation et l'accréditation; ses gestionnaires immobiliers étaient accrédités par le Institute of Real Estate Management (IREM) ou par un organisme analogue. Dans les deux cas, le personnel de bureau doit connaître et utiliser des systèmes comptables complexes et informatisés. Les entreprises sont membres d'associations professionnelles, de façon à garder le contact et à se tenir au courant.
- Les entreprises sont informatisées et ont recours à une grande variété de logiciels. L'une d'elles a indiqué avoir besoin de logiciels de gestion immobilière qui ne sont pas actuellement sur le marché.
- Les deux entreprises ont d'importants retards accumulés, mais il s'agit surtout d'une accumulation ou d'un report de problèmes d'entretien. Ces problèmes peuvent découler d'une trésorerie limitée ou d'une pénurie d'entrepreneurs qualifiés. Selon les intéressés, la planification permettrait de régler les problèmes.

Meilleures pratiques pour les gestionnaires fonciers des Premières Nations et pour les fonctionnaires du MAINC

Les études de cas et entrevues avec 62 Premières Nations dans trois régions ont permis de dégager les meilleures pratiques et leçons qui suivent. Certains de ces points s'appliquent aussi au MAINC.

Organisation :

- confier à une personne (gestionnaire foncier ou agent) la responsabilité principale de la gestion foncière;
- faire participer le gestionnaire foncier ou l'agent aux problèmes stratégiques que doit surmonter la collectivité;
- assurer la continuité du service et un faible taux de roulement dans le personnel en gestion foncière.

Processus :

- faire participer de façon routinière le chef et le conseil aux stratégies de gestion foncière et à l'élaboration de règlements sur l'utilisation des terres par les bandes;
- intégrer la gestion foncière à la planification stratégique et à la planification fonctionnelle, et à l'élaboration des budgets de la bande;
- intégrer la gestion foncière aux plans commerciaux et d'immobilisations;
- relier la gestion foncière à la commission de développement économique;
- veiller à ce que les bandes disposent de bonnes méthodes d'enregistrement (classement).

Outils et ressources :

- informatisation, avec modem et télécopieur;
- logiciels pertinents, y compris feuilles de calcul et SGTS (système de gestion des transactions foncières) ou un logiciel semblable;
- lien futur avec les systèmes d'information géographique (SIG).

Stratégies :

- effectuer des levés et régler rapidement des litiges frontaliers qui concernent les intérêts fonciers;
- sensibiliser et éduquer la collectivité au sujet des questions de gestion foncière;
- élaborer une politique de gestion foncière pour la bande;
- dresser pour la bande des plans communautaires d'utilisation des terres;
- élaborer des règlements municipaux sur l'aménagement des terres et le zonage;
- utiliser des baux principaux et baux subsidiaires dans les situations qui s'y prêtent (résidences, chalets ou commerces);
- élaborer un processus d'appel d'offres pour les terrains de grande valeur;
- favoriser les communications avec les locataires;
- lancer des activités de surveillance et de mise en application;
- éviter les baux accordés «à l'oeil»;

- engager une entreprise de gestion pour faciliter les transactions foncières, si le volume et la complexité des transactions le justifient.

Options des Premières Nations en matière de prestation de rechange des services :

Un nombre limité d'occasions sont offertes. Il convient toutefois de se souvenir, que la majorité des transactions foncières sont presque toujours routinières et conformes à un modèle fixe. L'important est de s'assurer que soient bien gérés les baux d'une complexité et d'une importance croissantes ainsi que les occasions importantes susceptibles de créer des précédents:

- Accorder à contrat les éléments fondamentaux de la gestion foncière, sur une base régionale ou de district, à des entreprises (de préférence autochtones) qui jouissent de la confiance et du soutien des Premières Nations, et qui disposent du savoir-faire et de systèmes qui leur permettent de profiter des progrès technologiques et de réaliser des économies d'échelle. On pourrait aussi transférer aux organismes de gestion foncière des Premières Nations toutes les transactions foncières de faible ou moyenne importance qui demeurent entre les mains du Ministère, ou même toutes les opérations sur le terrain portant sur la gestion foncière qui relèvent encore du MAINC.
- Permettre aux Premières Nations assez compétentes en gestion foncière d'exécuter des tâches convenues de gestion des terres pour le compte de d'autres Premières Nations, avec le consentement de toutes les Premières Nations en cause. Cette méthode soulèverait sans doute beaucoup d'opposition, en raison des stratégies compétitives de mise en marché compétitif et des questions de secret commercial.
- Transférer bien des fonctions de gestion foncière du MAINC (y compris l'inscription) et des Premières Nations à des organismes des Premières Nations supérieurs tels les conseils tribaux. Les Premières Nations s'opposent à un tel concept, mais il offrirait beaucoup d'avantages :
 - des relations plus étroites entre les gestionnaires fonciers et les Premières Nations, parce que les décisions de nature foncière seraient prises dans la région, et non par un lointain bureau dans la capitale nationale ou provinciale;
 - une meilleure capacité de traiter avec le gouvernement et le secteur privé pour ce qui est des questions qui intéressent plusieurs Premières Nations, par exemple le rythme et l'emplacement du développement économique, la gestion intégrée de toutes les ressources, la gestion intégrée de l'environnement et la planification régionale en général;
 - une capacité accrue de concevoir des programmes de gestion qui tiennent compte des différences régionales et linguistiques;
 - la bureaucratie du MAINC cesserait de faire office de «paratonnerre», et ce rôle serait dévolu à la communauté indienne.

Vue d'ensemble : points forts et points faibles

Points forts

Le système de prestation de la gestion foncière a les points forts suivants, d'après les documents et dossiers fournis pour cette étude et les entrevues avec le personnel gouvernemental et autre :

- Sur le plan du respect des exigences imposées par la *Loi sur les Indiens*, le système a un mandat et des objectifs qu'on peut qualifier de pertinents, appropriés et clairs.
- Quotidiennement, le système fonctionne assez bien dans l'éventail des conditions et des circonstances auxquelles font face les fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC. La plupart du temps, les transactions foncières sont lancées, administrées et conclues de façon exécutoire, sans créer de responsabilités légales pour la Couronne.
- On observe beaucoup de similitudes entre les priorités des Premières Nations qui participent aux programmes de transfert des responsabilités et celles du MAINC, notamment à l'égard de la protection de l'assise territoriale, de la décentralisation et du transfert des responsabilités, de l'acquittement des responsabilités de fiduciaire, et de la recherche de possibilités de développement social et économique au moyen des intérêts dans les terres.
- Comme ils doivent régler un ensemble commun de problèmes et relèvent tous deux de la *Loi sur les Indiens*, les agents fonciers des Premières Nations et ceux du MAINC maintiennent de bons rapports professionnels. Dans l'ensemble, les agents fonciers des Premières Nations sont reconnaissants des services, du soutien et de la camaraderie de leurs homologues au MAINC.
- Il semble que les Premières Nations qui participent aux programmes de transfert appuient fortement le concept et l'orientation des programmes de décentralisation et de transfert du Ministère.
- D'après les informations disponibles pour le présent examen, la fonction de l'enregistrement des terres qui est conforme aux exigences de la *Loi sur les Indiens*, fonctionne à la satisfaction des intéressés.
- Tout semble indiquer que le MAINC et beaucoup de Premières Nations veulent laisser le système de prestation actuel fondé sur la *Loi sur les Indiens*, pour lui substituer un système au fonctionnement plus libre. Des mesures importantes ont déjà été prises en ce sens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites de la *Loi sur les Indiens*. Le MAINC offre actuellement aux Premières Nations, par le truchement de l'entente-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations, un nouveau régime de gestion foncière qui ne relève pas de la Loi.

- D'après l'évidence recueillie en vue du présent examen, la documentation réalisée pour le guide de gestion foncière est de qualité supérieure.

Préoccupations

Le système de prestation de la gestion foncière a les points faibles suivants :

- En dépit de ses points forts, et des meilleures intentions au monde, le système demeure une émanation de la *Loi sur les Indiens*. Les déficiences et imperfections de la *Loi sur les Indiens* envers la gestion foncière sont bien documentées, et continuent à engendrer de la frustration, de l'inefficacité et des délais. C'est ce qui explique le caractère legaliste, axé sur les règlements et plutôt réactif que proactif du Système de prestation de la gestion foncière qui guide le fonctionnement du MAINC et des Premières Nations. Tout cela aggrave les problèmes causés par la loi.
- Il semble que des lacunes importantes subsistent dans la communication et la promotion des activités de gestion foncière du MAINC. À titre d'exemple, beaucoup des fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC interrogés ont déclaré ne pas savoir quelles sont les priorités du MAINC ou des Premières Nations en matière de gestion foncière.
- On ignore encore bien des choses au sujet du système, par exemple le nombre total des intérêts actifs dans les terres, ainsi que leur ventilation; le niveau de conformité; le rendement de la gestion du revenu; et la portée et l'importance des transactions foncières faites «à l'oeil». De surcroît, le système ne saisit pas les coûts de gestion à tous les niveaux, ni les sources et volumes des revenus par classe de baux et selon le degré de conformité. Rien ne permet de déterminer si les composantes du système sont efficaces, c'est-à-dire si elles offrent plus d'avantages que de coûts au système au complet. Ainsi, il n'existe pratiquement aucune donnée qui permettrait de juger l'efficacité du présent système ou d'en créer un plus efficace.
- Le Système de prestation de la gestion foncière à tous les niveaux du MAINC et des Premières Nations est soumis à une pression considérable. On peut donc se demander si le personnel est en mesure d'absorber une augmentation du volume de travail : la complexité et le volume des intérêts et transactions de nature foncière augmentent sans cesse; les Premières Nations ont besoin de plus de conseils; on a réduit le nombre d'employés dans certaines régions; le taux de roulement est élevé aux niveaux opérationnels du MAINC et des Premières Nations; le personnel du MAINC signale qu'il fonctionne en mode «de crise», le plus souvent en réaction aux situations ou pour traiter une exception. Les agents du MAINC ont acquis beaucoup de leurs connaissances de la gestion foncière sur le terrain. Le départ de certains de ces agents en conséquence du stress pourrait porter un coup grave au fonctionnement du système. Les Premières Nations sont confrontées à un problème analogue : le départ de gestionnaires fonciers chevronnés en raison d'une surcharge de travail ou d'un salaire insuffisant pourrait créer de graves complications.

Le système de gestion des transactions foncières (SGTF) demeure inadéquat sur le plan matériel, et le système d'enregistrement des terres indiennes (SETI) est encore en voie d'automatisation. Le SETI et le SGTF (en cours d'amélioration sur plate-forme WINLANDS) s'améliorent au gré de la disponibilité des ressources. Il est toutefois très inquiétant qu'en cette période critique de la gestion foncière du MAINC et des Premières Nations, les progrès ne soient pas plus rapides.

- Le Système de prestation de la gestion foncière dans son ensemble manque de boucles de rétroaction et d'indices de rendement, qui sont indispensables pour surveiller son efficacité et cerner les entraves à la production chez les Premières Nations et dans les bureaux de district, régionaux et nationaux. En l'absence d'un tel système, rien ne prouve de façon tangible que le personnel fonctionne continuellement en mode de crise, même s'il existe de fortes raisons d'y croire.
- Du point de vue des transactions, il n'existe à toutes fins pratiques aucun recouvrement des coûts, malgré les nombreux précédents dans des organismes analogues et bien qu'on sache que certaines Premières Nations disposent de revenus considérables et devraient pouvoir faire les déboursés nécessaires. Le potentiel de recouvrement demeure une question litigieuse; il faut continuer à étudier les possibilités de recouvrement des coûts. Sur un plan plus général, on note une absence de mesures de viabilité financière.
- Il semble que les Premières Nations veulent plus de soutien technique pour la gestion foncière que le MAINC ne peut en offrir. La plupart des Premières Nations qui participent au PRAT et au PDGF ont un besoin continu d'orientation, de conseils et de soutien sur des questions de gestion foncière, et semblent ainsi augmenter plutôt que réduire le volume de travail du MAINC. Il semble que le transfert des responsabilités ait été engagé sans qu'on accorde assez d'attention à la nécessité préalable d'approfondir les capacités des Premières Nations. Si ce problème n'est pas corrigé, le système risque de cesser de fonctionner.
- Les Premières Nations se préoccupent de la qualité des services opérationnels offerts par le MAINC à la suite de la réduction de l'effectif, de l'attrition et du roulement du personnel du Ministère. Elles estiment qu'on ne sait pas au juste si le transfert des responsabilités actuel vise à créer un système plus efficace à long terme ou à répondre aux préoccupations financières immédiates du gouvernement fédéral.
- Les programmes de décentralisation et de transfert du MAINC sont soumis à des contraintes qui font qu'ils ne sont pertinents et applicables qu'à une faible proportion des réserves indiennes. L'accent est porté sur le potentiel de génération de revenus des terres, ignorant par le fait même les nombreuses autres utilisations possibles des terres. On a critiqué la méthode de financement sous prétexte qu'elle ne satisfait qu'une seule option, en plus d'être trop complexe.
- L'administration des terres situées dans les réserves suscite des préoccupations. Il semble qu'une bonne partie des transactions ne sont pas étayées par des levés, ce qui augmente les risques de litiges frontaliers avec les réserves. Il existe aussi des preuves qu'une partie des Premières Nations réalisent des transactions «à l'oeil», le plus souvent entre membres, probablement pour se soustraire aux contraintes bureaucratiques de la *Loi sur les Indiens*.

- La plupart des propositions visant à améliorer le système sur le plan stratégique se sont heurtées à une résistance considérable, parce que les Premières Nations s'inquiètent de réduire ainsi l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Il serait donc nécessaire que le MAINC s'acquitte de ses responsabilités de fiduciaire par d'autres méthodes d'exécution de la gestion foncière, par exemple par le truchement des conseils tribaux ou de d'autres organismes régionaux.

Section 8 - Conclusions

L'évaluation de la gestion foncière mène aux conclusions qui suivent, en fonction des constatations qui précèdent. Il est nécessaire de traiter des questions suivantes :

- La nature du système de prestation : légaliste, fondé sur les transactions et les règlements, plutôt réactif que proactif et axé sur la conformité. Le respect des obligations légales et la conformité demeureront sans doute des facteurs assurant le succès du système, mais ils ne suffiront plus au fur et à mesure que la gestion foncière évoluera.
- L'absence générale de mandats, objectifs et priorités explicites en matière de gestion foncière. L'examen a démontré que les objectifs et résultats réels de la gestion foncière bénéficient d'un soutien étendu des Premières Nations et des fonctionnaires du MAINC, et qu'ils vont au-delà des obligations légales. Bref, il faudrait documenter officiellement les priorités et objectifs globaux.
- L'absence générale de connaissances touchant les mandats, objectifs et priorités en gestion foncière tant sur le terrain que dans les bureaux du MAINC et des Premières Nations. Il faudrait communiquer aux intéressés l'orientation et les stratégies globales de la gestion foncière.
- Le manque de connaissances au sujet du système et de son rendement, et l'absence relative d'indices du rendement permanents et de boucles de rétroaction. Il convient de combler les graves lacunes dans l'information et les connaissances.
- L'absence de possibilités de décentralisation et de transfert des responsabilités pour les bandes qui comptent un nombre relativement faible de transactions alors que celles-ci doivent également participer de plus en plus aux activités de gestion foncière.
- Les frustrations et désavantages éprouvés par plusieurs Premières Nations lors de la mise en oeuvre du PRAT et du PDGF. Il faut répondre aux préoccupations qui ont été exprimées et documentées dans le présent rapport.
- Le stress dans le système, notamment la gestion par crise dans plusieurs des régions du MAINC. Il faudrait comprendre les causes de cette situation et encourager un milieu de travail favorable à la gestion foncière.
- Le manque de connaissances des meilleures pratiques et des leçons apprises dans le système au complet. Les fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC doivent apprendre auprès des meilleurs spécialistes.

- La constatation (relativement aux meilleures pratiques et aux mesures de rechange pour la prestation des services) que le Système de prestation de la gestion foncière du MAINC n'est pas encore comparable aux démarches et modèles de gestion foncière des secteurs public et privé. En résumé, il faudrait définir des cas pilotes qui serviraient à étudier les mesures de rechange possibles pour la prestation des services.

Section 9 - Recommandations

On recommande que le sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, fasse ce qui suit en collaboration avec les directeurs généraux régionaux :

1. ***Entamer, avec les Premières Nations, un processus pour orienter davantage les objectifs de la gestion foncière vers l'établissement de capacités, et vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie*** : Les objectifs de gestion foncière pourraient englober, outre l'exécution des responsabilités légales et la surveillance de la conformité aux lois et règlements, l'établissement de capacités dans des domaines non juridiques — essentiellement pour les Premières Nations, mais aussi pour le MAINC.

L'établissement de capacités peut signifier, pour les Premières Nations, qu'elles disposent de la capacité et du pouvoir (après que le consentement a été accordé) de diriger davantage les processus de gestion foncière, depuis la planification jusqu'à la surveillance. Les Premières Nations pourraient ainsi, avec leur consentement, engagement et participation, accroître leurs capacités dans les domaines suivants : planification de l'aménagement des terres; gestion et surveillance efficaces des intérêts dans les terres; relations entre clients et locataires; gestion et perception des revenus; meilleures pratiques au bureau de gestion foncière et autres.

L'établissement de capacités peut signifier apprendre aux Premières Nations à anticiper les possibilités de création de revenus et à être proactives à cet égard.

Dans le même ordre d'idée que la suite du transfert des responsabilités, l'établissement de capacités peut supposer ce qui suit :

- rendre officiels les rôles actuels (et professionnels) d'entraîneur, de consultant et de mentor des fonctionnaires du MAINC auprès du personnel de la gestion foncière des Premières Nations;
- établir quelques partenariats avec des organismes immobiliers publics et privés de pointe, afin de bénéficier d'ateliers, de séminaires et de stages avec les spécialistes en immobilier de ces organismes;
- fournir une tribune pour l'échange des points de vue entre les fonctionnaires en gestion foncière des Premières Nations, afin de favoriser les meilleures pratiques et de diffuser les leçons apprises; et
- fournir les services d'experts-conseils pour les locations complexes et très prometteuses (c'est-à-dire les situations non routinières ou génératrices de précédents, desquelles une ou plusieurs Premières Nations peuvent retirer des avantages appréciables).

2. ***En partenariat avec les Premières Nations, favoriser le renforcement des connaissances générales et des résultats du cadre de gestion de la prestation de la gestion foncière axée sur les résultats*** : Des rapports réguliers et exacts de la portée, de l'ampleur et de l'importance de l'activité du système de gestion pour les aspects qui touchent aussi bien le MAINC que les Premières Nations devraient être présentés. Voici quelques exemples de sujets possibles :

- énumération des différents intérêts dans les terres par région, Première Nation , ou secteur ou catégorie clé (commercial, agricole, résidentiel et autres);
- connaissance des coûts de prestation des services par le MAINC et les Premières Nations;
- analyse du rendement sur le plan des revenus et du recouvrement des coûts, y compris le nombre de baux qui ne donnent pas le rendement financier escompté ou ne répondent pas aux conditions; et
- mesure des retards accumulés aussi bien pour les transactions que pour les activités administratives.

L'auto-évaluation en fonction des meilleures pratiques et méthodes de pointe fait partie de l'établissement des capacités des Premières Nations. Les fonctionnaires en gestion foncière disposent actuellement de peu de moyens pour évaluer la qualité de leur travail. Il faudrait donc établir des indicateurs et mesures connexes qui permettraient aux fonctionnaires des Premières Nations et du MAINC de s'auto-évaluer sans peine en fonction d'une échelle crédible et généralement admise. Des méthodes d'auto-évaluation ont été adoptées dans plusieurs secteurs des Premières Nations.

3. ***Améliorer la conception des programmes de transfert actuels en fonction des modèles de cogestion, de délégation et d'autonomie gouvernementale sectorielle, en vue d'en élargir l'admissibilité et de les rendre plus efficaces. Une telle façon de procéder permettrait aussi au Ministère de régler les préoccupations et frustrations des Premières Nations participantes à l'heure actuelle*** : À l'heure actuelle, beaucoup de Premières Nations ne répondent pas aux exigences du PDGF. La plupart répondraient à celles du PRAT, mais le financement disponible est insuffisant. Il faudrait donc prévoir le transfert de la gestion foncière aux Premières Nations qui ne répondent pas actuellement aux exigences, mais qui ont des capacités d'auto-gestion foncière. Les critères d'admissibilité doivent autoriser une participation plus étendue.

4. ***Aborder le problème de la «gestion par crise» des questions foncières au MAINC, tant à l'Administration centrale que dans les régions et les Premières Nations :*** La situation de crise perpétuelle dans la gestion foncière, manifestée par tous les programmes d'entrevue, est inquiétante si l'on tient compte des défis importants à relever et des changements qu'il faut apporter. Pour que les autres changements soient positifs, il faut réduire la perception de situation de crise associée à ce domaine. Étant donné que les causes de cette situation peuvent varier d'une région à l'autre, ces dernières peuvent traiter des questions suivantes et au besoin :

- confirmer l'existence de la gestion par crise, puis en déterminer les causes probables dans le contexte régional;
- élaborer et appliquer des mesures appropriées pour évaluer le volume de travail;
- faire part des objectifs et normes sur les plans stratégiques et opérationnels;
- prévoir les fonctions d'entraînement et de mentorat en gestion foncière et leur donner la reconnaissance voulue;
- introduire des notions de planification du travail qui réduisent la gestion par crise, y compris l'établissement d'un ordre de priorités officiel des besoins;
- améliorer les outils dont disposent les agents, y compris les systèmes d'information, les ordinateurs, les guides, la formation et les formulaires standards; et
- prévoir une formation qui rende les agents fonciers capables de gérer des exigences rigoureuses.

5. ***Élaborer des modèles de rechange pour la prestation des services, et les mettre en oeuvre quand l'occasion recherchée se présente :*** Malgré le nombre considérable de contraintes, il pourrait se révéler utile de prévoir et d'adopter des mesures de rechange pour la prestation de services. Ces derniers pourraient prévoir ce qui suit :

- Le transfert des responsabilités en gestion foncière à des entités autres que les Premières Nations, avec le consentement des Premières Nations en cause; il pourrait s'agir de conseils tribaux ou de sociétés de développement, à l'échelle des bandes ou à un niveau supérieur.

Mandat

MANDAT

ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE GESTION FONCIÈRE

- Objectif :** Déterminer le rendement des programmes de gestion foncière du MAINC, y compris le transfert de la gestion des terres aux Premières Nations.
- Contexte :** D'une superficie totale de 2,7 millions d'hectares, les terres indiennes comprennent 2 366 réserves réparties dans tout le pays. Elles sont gérées conformément à la *Loi sur les Indiens* et à d'autres lois connexes. Principale responsable de la gestion des transactions foncières, la Direction des terres (secteur des Services fonciers et fiduciaires) traite 10 000 nouvelles transactions foncières chaque année. De plus, le système compte environ 30 000 transactions qu'il faut administrer en permanence. Certaines d'entre elles produisent des revenus (p. ex., les baux avec des tiers pour des projets de développement commercial ou industriel, à des fins agricoles, pour des chalets, des résidences, l'exploitation de ressources naturelles, etc.), tandis que d'autres n'en produisent pas (p. ex., les transactions entre les Premières Nations et leurs membres). Les transactions administrées par le MAINC concernant des terres des réserves génèrent plus de 30 millions de dollars par année. Ces transactions sont gérées par l'entremise des bureaux régionaux, des bureaux de district et des bureaux des Premières Nations).
- On s'attend à ce que les nouvelles ententes touchant les droits fonciers issus des traités et les revendications particulières aient pour effet d'accroître de plus d'un million d'acres la superficie de cette assise territoriale au cours des trois à cinq prochaines années.
- Il faut évaluer la gestion foncière afin de déterminer l'efficacité des programmes pour ce qui est de la prestation de services aux Premières Nations. Cette évaluation portera donc sur un certain nombre de programmes et d'activités de gestion foncière, y compris le programme de transfert. Le Conseil du Trésor a chargé les SFF de soumettre une présentation au comité en mars 1996, notamment pour reconduire les pouvoirs délégués en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*. Cette présentation doit aborder les options en matière de finances, et notamment examiner les options en matière de recouvrement des coûts et les méthodes de financement. La présente évaluation aidera les SFF à transférer la gestion foncière aux Premières Nations et à préparer la présentation au Conseil du Trésor.

Le Ministère cherche activement à atteindre les objectifs fixés en matière de transfert des fonctions administratives aux Premières Nations, mais le transfert de la gestion foncière accuse un retard par rapport aux autres programmes. En effet, seulement 71 Premières Nations (12 p. 100) participent à l'une des deux initiatives suivantes visant le transfert de la gestion foncière :

- l'administration dans le cadre du Programme régional d'administration des terres (PRAT);
- la délégation de pouvoirs en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*. Pour 1994-1995, le financement du programme de transfert a coûté 2,6 millions de dollars.

Questions :

Parmi les questions clés à examiner, mentionnons celles-ci :

1. Les objectifs et les obligations du Ministère en matière de gestion foncière sont-ils clairs et pertinents?
2. Dans quelle mesure le Ministère réussit-il à remplir ses responsabilités en matière de gestion foncière? Ses ressources et ses structures sont-elles suffisantes? Quelles sont les conséquences éventuelles, sur l'efficacité de ses méthodes, des ententes touchant les droits fonciers issus des traités et les revendications particulières?
3. Dans quelle mesure les programmes de transfert de la gestion foncière sont-ils efficaces (c.-à-d. en ce qui concerne la conception des programmes, le financement, l'informatique, la formation, la promotion)?
4. Quelles sont les conséquences des activités de gestion des terres et des activités de transfert sur les Premières Nations?
4. Existe-t-il, pour le Ministère, des façons plus économiques de remplir ses obligations?

Portée :

L'évaluation sera d'envergure Nationale et comportera l'établissement d'un comité consultatif constitué de représentants des régions, de l'Administration centrale et des Premières Nations.

Démarche : L'étude sera menée selon les instructions reçues de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, avec l'aide et les conseils de la Direction des terres et du comité consultatif. Les recherches feront appel à la fois à des ressources internes et à des experts-conseils, y compris des membres des Premières Nations.

On procédera à des contre-vérifications pour évaluer le rendement, notamment :

- un examen de documents et de dossiers, y compris une analyse statistique;
- une étude coûts-avantages, y compris les options en matière de calcul des coûts;
- l'établissement du profil des activités régionales, dont les modèles « exemplaires »;
- des entrevues avec les intéressés (fonctionnaires du Ministère, représentants des Premières Nations, des provinces et des municipalités);
- des études d'autres modèles de prestation, y compris les études comparatives d'autres organisations;
- une analyse des conséquences des ententes touchant aux droits fonciers issus des traités et aux revendications particulières;
- la constitution de groupes de consultation thématique pour étudier les enjeux et les solutions de rechange.

Échéance : Début de l'étude : mars 1995. Date limite : le 31 décembre 1995.

Coût : Le budget estimatif s'élève à 120 000 \$, ce montant devant être partagé à parts égales entre la DGÉVI et les SFF.

Approuvé par :

Wendy Porteous
Sous-ministre adjointe
Services fonciers et fiduciaires
le 2 mars 1995

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/16
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PAGE : 1 OF / DE : 2

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation du programme de gestion foncière du MAINC

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Services fonciers et fiduciaires - Sous-ministre adjoint

| (1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS | (2) REPORT / RAPPORT PAGE N°. | (3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION <i>(If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)</i> | (4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE) | (5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE |
|---|---|--|---|---|
| 1. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, entame un processus avec les Premières Nations de sorte que les objectifs de la gestion foncière soient davantage orientés vers l'établissement de capacités, et vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie. | 22 | Engager un dialogue avec les Premières Nations et les autres intéressés, en partenariat avec les régions, au moyen d'une série de réunions sur différents sujets. Le processus devrait donner lieu à un plan d'action qui serait le reflet aussi bien des objectifs que des projets réalisés en vue d'atteindre ces objectifs. | Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires Directeurs généraux régionaux | 31 mai 1998 |
| 2. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, et en collaboration avec les Premières Nations, favorise la consolidation des connaissances générales et du cadre de travail de la gestion foncière axé sur les résultats. | 23 | Préparer une description des activités actuelles du secteur et de leur situation, avec toutes les données disponibles sur le rendement, comme base d'un dialogue avec les Premières Nations. Le plan d'action évaluera la nécessité d'apporter des améliorations supplémentaires aux informations dans le système et traitera de cette question. | Directeur général, Services fonciers et fiduciaires | 31 mai 1998 |
| 3. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, améliore la conception des programmes de transfert actuels en fonction des modèles de cogestion, de délégation et d'autonomie gouvernementale sectorielle, en vue d'en élargir leur admissibilité et de les rendre plus efficaces. Une telle façon de procéder permettrait aussi au Ministère de régler les préoccupations et frustrations des Premières Nations participantes. | 23 | Le besoin de nouveaux programmes améliorés sera évalué dans le cadre du dialogue entamé avec les Premières Nations. On évaluera, cas par cas, la possibilité d'apporter des réponses provisoires aux préoccupations des Premières Nations sur des problèmes urgents, dans le contexte de l'engagement envers le dialogue et le partenariat. | Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires Directeurs généraux régionaux | 31 mai 1998 |

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/16
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PAGE : 2 OF / DE : 2

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation du programme de gestion foncière du MAINC

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Services fonciers et fiduciaires - Sous-ministre adjoint

| (1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS | (2) REPORT / RAPPORT PAGE N°. | (3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.) | (4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE) | (5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE |
|---|--|--|---|--|
| 4. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, règle le problème de la «gestion par crise» des questions foncières au MAINC, tant à l'Administration centrale que dans les régions et les Premières Nations. | 24 | On évaluera la nécessité d'apporter des améliorations fonctionnelles lors du dialogue avec les Premières Nations. On évaluera, cas par cas, la possibilité de prendre des mesures provisoires pour parer à des besoins urgents, dans le contexte de l'engagement envers le dialogue et le partenariat. | Directeur général, Services fonciers et environnement | 31 mai 1998 |
| 5. On recommande que le Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires, en collaboration avec les directeurs généraux régionaux, élabore des modèles de rechange pour la prestation des services, et les mette en oeuvre quand l'occasion recherchée se présente. | 24 | Les Premières Nations et le Ministère évalueront la nécessité d'adopter des mesures de rechange pour la prestation des services. Tout projet dans ce domaine paraîtra aussi dans le plan d'action, qui résultera du dialogue prévu. | Sous-ministre adjoint, Services fonciers et fiduciaires Directeurs généraux régionaux | 31 mai 1998 |