

2011



Le Point

Rapport de la
vérificatrice générale du Canada
à la Chambre des communes

Chapitre 4

Les programmes pour les Premières nations
dans les réserves



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport Le Point de 2011 de la vérificatrice générale du Canada comporte les questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, une annexe et sept chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2011.

N° de catalogue FA1-10/2011-4F-PDF
ISBN 978-1-100-97049-3
ISSN 1925-4512

Chapitre

4

Les programmes pour les Premières
nations dans les réserves

Table des matières

Préface	1
Problèmes fondamentaux : Services aux Premières nations	1
Des obstacles structurels nuisent aux progrès dans les réserves	2
Des changements sont nécessaires pour réaliser de véritables progrès	6
Points saillants	9
Introduction	13
Nos constatations de 2006	14
Objet de l'audit	15
Observations et recommandation	17
Progrès dans la mise en œuvre des recommandations	17
Les efforts visant à combler l'écart de scolarisation tardent à donner des résultats	17
Les mesures fédérales n'ont pas permis d'améliorer la qualité de l'eau potable de manière notable	20
Les initiatives fédérales en matière de logement ne répondent pas aux besoins	24
AINC a amélioré les services à l'enfance et à la famille sans préciser sa politique sur la prestation de services comparables	30
AINC a amélioré le processus de mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales, mais il est trop tôt pour en évaluer les effets	33
Les efforts de rationalisation d'AINC n'ont pas allégé les obligations en matière de rapports des Premières nations	40
Conclusion	46
À propos de l'audit	48
Annexe	
Tableau — Recommandation	55



Les programmes pour les Premières nations dans les réserves

Préface

Problèmes fondamentaux : Services aux Premières nations

La présente préface expose des points de vue qui sont fondés sur les nombreux audits que nous avons réalisés durant la dernière décennie. Même si elle ne se rapporte pas directement à l'audit ci-après, elle porte sur des questions importantes qui, selon nous, devraient être signalées à l'attention de la Chambre des communes.

Au cours des dix dernières années, le Bureau du vérificateur général a examiné une vaste gamme de services et d'activités fédérales qui touchent les Premières nations. Tout au long de cette période, nous avons visité diverses réserves et rencontré des chefs, des conseils et des responsables locaux. Nous avons interviewé des centaines de fonctionnaires fédéraux et de nombreux experts des questions autochtones.

Il est manifeste que les conditions de vie sont moins bonnes dans les réserves des Premières nations qu'ailleurs au Canada. Des analyses menées par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) le confirment. Le Ministère a établi un indice du bien-être des collectivités des Premières nations qui est fondé sur un indicateur des Nations Unies servant à évaluer les conditions de vie dans les pays développés ou en voie de développement. Le Ministère utilise cet indice pour mesurer la progression relative des conditions de vie dans les réserves. En 2010, il a fait savoir que, selon l'indice, le bien-être des Premières nations n'avait à peu près pas progressé entre 2001 et 2006. Au contraire, le bien-être moyen de ces collectivités reste bien inférieur à celui des autres collectivités canadiennes. Les conditions de vie dans de nombreuses réserves sont mauvaises et ne se sont pas améliorées de manière substantielle.

Dans le cadre de nos audits, nous avons formulé diverses recommandations au sujet des programmes et services fédéraux destinés aux Premières nations vivant dans les réserves. Dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 5, « La gestion des programmes destinés aux Premières nations », nous avons constaté que les progrès dans la mise en œuvre des recommandations les plus susceptibles de favoriser la qualité de vie

et le bien-être des Premières nations avaient été en général insatisfaisants. Au cours de cet audit, nous avons également cerné sept facteurs essentiels qui semblaient avoir contribué à la mise en œuvre de nos recommandations ou, par leur absence, y avoir nui (voir les paragraphes 5.50 à 5.61 du rapport de 2006 et le paragraphe 4.7 du présent rapport).

Au cours du présent audit, nous avons de nouveau constaté que les progrès accomplis étaient insatisfaisants en ce qui concerne diverses recommandations formulées au cours des dix dernières années et qui étaient susceptibles de favoriser la qualité de vie et le bien-être des Premières nations. Même lorsque le gouvernement fédéral a pris des mesures pour donner suite à nos recommandations, il nous semble qu'elles n'ont pas permis d'améliorer de beaucoup la vie et le bien-être de nombreuses collectivités des Premières nations.

Des obstacles structurels nuisent aux progrès dans les réserves

À notre avis, bon nombre des problèmes auxquels les Premières nations se heurtent ont des causes plus profondes que l'inefficience et l'inefficacité des programmes en vigueur. Selon nous, des obstacles structurels nuisent gravement à la mise en œuvre des services publics destinés aux Premières nations et à l'amélioration de la qualité de vie dans les réserves. Nous avons recensé quatre obstacles structurels de ce genre :

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

Le niveau des services à assurer est mal défini — La plupart des services offerts aux collectivités du Canada relèvent de la compétence des gouvernements provinciaux et municipaux, sauf dans les réserves. Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'autorité législative du Parlement s'étend sur « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». AINC est le principal organisme fédéral qui exerce ce pouvoir. Or, même si le gouvernement fédéral finance divers programmes et services, il n'a clairement défini ni le type, ni le niveau des services qu'il soutient.

Le gouvernement fédéral appuie, principalement par le truchement d'AINC, des services dans les réserves qui sont normalement assurés par les gouvernements provinciaux et municipaux ailleurs au Canada.

Il reste à savoir s'il entend assurer, dans les réserves, des services de même étendue et de la même qualité qu'ailleurs au pays. Il n'y a pas, actuellement, de certitude à cet égard. Parfois, les documents du Ministère font état de services qui sont raisonnablement comparables à ceux des provinces. Les critères de comparabilité sont toutefois mal définis et peuvent ne pas comprendre, par exemple, le niveau et l'étendue des services.

Pour assurer des services qui soient réellement comparables, il faudrait intégrer dans les objectifs des programmes un énoncé clair sur la comparabilité, et définir cette comparabilité pour chaque programme. Les rôles et les responsabilités devraient également être précisés, tout comme le niveau des services permettant la comparabilité. De plus, il faudrait déterminer combien il en coûterait pour mettre en œuvre des programmes comparables et les doter de budgets suffisants. Il serait également nécessaire de prévoir des mesures pour évaluer l'efficacité des programmes et déterminer s'ils permettent d'atteindre les résultats escomptés.

Il n'y a pas de fondement législatif — Les lois provinciales viennent clarifier l'organisation des services par les provinces. Le fondement législatif des programmes décrit les responsabilités et les rôles respectifs de chacun, les critères d'admissibilité et d'autres éléments. Il permet au gouvernement d'indiquer qu'il s'attache sans équivoque à assurer ces services et de mieux définir les obligations redditionnelles et le financement.

Le gouvernement fédéral a souvent élaboré des programmes en faveur des Premières nations sans établir de fondement législatif ou de cadre réglementaire connexe. C'est donc dire qu'il n'y a pas de lois ni de règlements encadrant les programmes destinés aux Premières nations vivant dans les réserves dans des domaines importants comme l'enseignement, la santé et l'approvisionnement en eau potable. Le gouvernement a plutôt préféré mettre en œuvre des programmes et des services dans les réserves en se fondant sur des politiques. Résultat : les services offerts dans le cadre de ces programmes ne sont pas toujours bien définis et il y a confusion quant à la responsabilité du gouvernement fédéral, à savoir s'il les finance suffisamment.

Les mécanismes de financement ne sont pas appropriés — Le gouvernement fédéral s'appuie sur des accords de contributions pour financer les services dans les réserves des Premières nations. En vertu de ces accords, les Premières nations reçoivent un certain niveau de financement pour assurer la mise en œuvre de divers programmes et services au sein de leurs collectivités. Nous constatons divers

problèmes découlant du recours à ce mécanisme pour financer des services publics essentiels. En effet, même si les accords définissent les services et les activités qui doivent être assurés, ils ne mettent pas toujours l'accent sur les normes de service à respecter, ni sur les résultats à atteindre.

Le calendrier de versement des contributions octroyées dans le cadre des accords pose également un problème. La plupart des accords doivent être reconduits annuellement. Au cours de nos audits antérieurs, nous avons constaté qu'il fallait parfois plusieurs mois avant que les fonds deviennent disponibles pour une période donnée. Cela s'explique entre autres par le fait que les accords ne peuvent être reconduits tant et aussi longtemps que les ministères n'ont pas examiné la documentation et confirmé que le financement octroyé pour la période précédente a été utilisé à bon escient. Les Premières nations sont donc souvent forcées de réaffecter des sommes inscrites à d'autres budgets pour respecter leur obligation d'assurer la continuité des services publics à l'échelle locale. Le Ministère reconnaît toutefois l'importance d'assurer la continuité de certains services, notamment en matière de santé et d'enseignement. C'est pourquoi il continue de financer ces services et d'autres services essentiels, même s'il n'a pas encore confirmé que les sommes octroyées pour la période précédente ont été utilisées à bon escient.

La signature d'accords de contributions entre le gouvernement fédéral et les Premières nations peut également nuire à une reddition de comptes appropriée envers les membres des Premières nations. Il est souvent difficile de savoir qui est responsable d'obtenir de meilleurs résultats ou d'assurer un certain niveau de services pour les Premières nations. Le manque de financement fédéral est souvent évoqué par les Premières nations comme principale raison pour expliquer le caractère inadéquat des services. Pour sa part, AINC affirme que même si c'est le gouvernement fédéral qui finance les services destinés aux Premières nations, ce n'est pas lui qui est chargé d'assurer leur mise en œuvre.

Le fardeau administratif qui se rattache aux accords de contributions est lourd, surtout pour les petites collectivités de Premières nations qui disposent de moyens administratifs limités. En effet, les Premières nations ont souvent peu de ressources administratives pour produire les nombreux rapports exigés aux termes des accords signés. Nous avons fait un suivi des efforts déployés par AINC pour alléger le fardeau administratif des Premières nations et avons constaté que les progrès réalisés à ce jour étaient insatisfaisants, en dépit des nombreuses mesures prises par le Ministère (voir les paragraphes 4.71 à 4.85).

Le financement des services destinés aux Premières nations au moyen d'accords de contributions a aussi créé des incertitudes en regard des niveaux de financement. Les programmes législatifs, comme les ententes sur les revendications territoriales, doivent être financés intégralement. Ce n'est cependant pas le cas des services qui sont mis en œuvre dans le cadre d'accords de contributions. Rien ne permet donc de garantir que les fonds accordés aux Premières nations au cours d'une année donnée seront disponibles l'année suivante. Cette situation crée une incertitude pour les Premières nations et complique la planification à long terme. Cela dit, une loi pourrait engager le gouvernement fédéral à fournir un financement suffisant pour respecter des niveaux précis de service. Un fondement législatif prévoyant un certain niveau de financement pourrait lever les incertitudes qui entourent le financement des services lorsque celui-ci est attribué en fonction de la disponibilité des ressources.

Il manque d'organisations capables de veiller à la prestation des services à l'échelle locale — Au fil des décennies, les provinces ont mis sur pied diverses organisations et structures pour appuyer la mise en œuvre des programmes et services au sein des collectivités locales. Les provinces ont ainsi fondé des conseils et des commissions scolaires, des conseils de santé et des organismes de services sociaux. Ces organisations sont une source d'expertise essentielle, et peuvent faciliter l'avancement professionnel et constituer un moyen efficace et efficient de mise en œuvre des services.

Il y a peu d'organisations semblables pour veiller à la prestation des services au sein des collectivités des Premières nations. Le gouvernement fédéral a accordé à chaque bande des Premières nations le statut d'entité autonome et il finance chaque entité séparément. Bon nombre des Premières nations sont de petite taille et comptent souvent moins de 500 membres. Il y a plus de 600 Premières nations au Canada. Beaucoup souffrent d'un manque d'expertise et ne peuvent pas répondre aux exigences administratives liées à la mise en œuvre de programmes clés au sein de leur réserve. Elles peuvent rarement compter sur le concours de conseils scolaires ou de santé ou d'autres organismes régionaux pour les aider à offrir des services à leurs membres.

Pour tenter de pallier le manque d'organisations veillant à la prestation des services, AINC a défini de nouvelles stratégies et collaboré avec des groupes représentant différentes Premières nations. Il a notamment collaboré avec des organisations autochtones et les gouvernements provinciaux en vue d'établir des programmes améliorés d'aide à l'enfance et la famille dans plusieurs provinces. Il a aussi lancé dernièrement l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations qui comprend un appui pour la création de partenariats avec

des organisations régionales de Premières nations et des provinces. Il a, par exemple, octroyé du financement à des organisations comme le Conseil en éducation des Premières nations du Québec et le First Nations Education Steering Committee de la Colombie-Britannique. C'est un début, mais beaucoup reste encore à faire.

Des changements sont nécessaires pour réaliser de véritables progrès

En dépit des nombreux efforts déployés par le gouvernement fédéral pour donner suite à nos recommandations et améliorer les programmes destinés aux Premières nations, nous constatons que la qualité de vie et le bien-être des personnes vivant dans les réserves ne se sont pas améliorés. Les services offerts dans les réserves sont rarement comparables à ceux offerts ailleurs par les provinces ou les municipalités. Les conditions de vie dans les réserves restent médiocres. Des changements sont nécessaires si l'on veut que les Premières nations profitent davantage des services qui leur sont offerts. Nous sommes conscients que les problèmes que nous soulevons sont complexes et qu'il faudra des efforts concertés du gouvernement fédéral et des Premières nations pour y remédier, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les autres parties concernées.

Nous croyons que des obstacles structurels ont entravé l'amélioration des conditions de vie des Premières nations dans les réserves. Selon nous, pour améliorer réellement la qualité de vie dans les réserves, il faut clarifier le niveau des services à assurer; instaurer un fondement législatif pour les programmes; octroyer un financement proportionné qui serait prescrit par la loi au lieu de recourir à des politiques et à des accords de contributions; et avoir des organisations veillant à la prestation des services par les Premières nations. Il faut réunir ces quatre conditions pour permettre aux Premières nations vivant dans les réserves de bénéficier d'une qualité de vie avoisinant celle des Canadiens de partout au pays. Il faut aussi accorder une plus grande importance à l'obtention de résultats.

Nous sommes conscients que le gouvernement fédéral ne peut pas instaurer tous ces changements structurels lui-même, car cela aurait une incidence profonde sur les rapports qu'il entretient avec les Premières nations. Pour cette raison, les Premières nations elles-mêmes devront jouer un rôle de premier plan en vue de concrétiser ces changements. Elles devront participer activement à la définition de normes de service et aux décisions visant à déterminer comment faire appliquer et respecter ces normes. Elles devront aussi participer étroitement aux réformes législatives, et diriger conjointement les discussions visant à définir des mécanismes de financement crédibles

qui soient fonctionnels sur le plan administratif et qui garantissent une gouvernance fondée sur la responsabilité au sein des Premières nations. Elles devront jouer un rôle actif dans la création et la gestion de nouvelles organisations qui veilleront à assurer la prestation des services au sein de leurs collectivités.

L'élimination de ces obstacles structurels représentera un défi. Le gouvernement fédéral et les Premières nations devront décider ensemble comment ils surmonteront les nombreuses difficultés qui se présenteront certainement. S'ils ne relèvent pas ce défi, cependant, les conditions de vie dans les réserves des Premières nations pourraient continuer d'être moins bonnes que dans le reste du Canada pour des générations à venir.



Les programmes pour les Premières nations dans les réserves

Points saillants

Objet Le gouvernement fédéral appuie de nombreux services offerts aux Premières nations dans les réserves. À l'extérieur des réserves, les provinces et les municipalités fournissent des services semblables à la population. Ces services visent entre autres les programmes scolaires et le développement social, la gestion des terres et le développement économique, le logement, l'approvisionnement en eau potable et d'autres services et programmes auxquels ont droit les Premières nations en vertu de traités et d'accords.

Au cours des dix dernières années, plusieurs de nos audits ont fait ressortir des questions qui ont une incidence clé sur les conditions de vie et le bien-être des Premières nations et des Inuits. Pour cet audit de suivi, nous avons examiné les progrès réalisés par le gouvernement pour donner suite aux engagements pris en réponse à des observations et recommandations importantes formulées dans sept de nos rapports publiés entre 2002 et 2008. Nous avons concentré nos travaux sur les secteurs suivants : l'enseignement, la qualité de l'eau, le logement, les services à l'enfance et à la famille, les ententes sur les revendications territoriales et les exigences en matière de rapports.

Notre audit a porté sur le rôle que jouent Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada dans la gestion de programmes visant à améliorer les conditions de vie des Premières nations et des Inuits.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 1^{er} novembre 2010.

Pertinence Selon le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), les réserves des Premières nations connaissent des problèmes persistants, y compris la mauvaise santé de la population, des logements trop peu nombreux et en mauvais état, un taux de chômage élevé, la pollution des réserves d'eau, des programmes scolaires qui ne répondent pas aux besoins, la pauvreté et l'éclatement des familles. Le gouvernement fédéral appuie des programmes qui peuvent améliorer

les conditions de vie des habitants des réserves. Bien que le gouvernement fédéral consacre des milliards de dollars chaque année à des programmes visant à régler les difficultés économiques et sociales que connaissent les Premières nations dans les réserves, les conditions de vie y demeurent pourtant nettement inférieures à la moyenne nationale.

Constatations

- En dépit d'efforts considérables et des mesures concrètes qui ont été prises dans certains secteurs, les organisations fédérales n'ont pas réalisé de progrès satisfaisants par rapport aux engagements qu'elles avaient pris en réponse à plusieurs recommandations formulées dans nos rapports d'audit antérieurs. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) commence tout juste à mettre en œuvre une stratégie pour combler l'écart de scolarité. Le Ministère n'a pas défini ce qu'il entend par sa politique de prestation de services aux familles et aux enfants qui se comparent raisonnablement à ceux offerts dans les provinces. Il n'a pas non plus défini ni mis en œuvre un plan pour informer les autres organisations fédérales de leurs obligations précises aux termes des ententes sur les revendications territoriales, ni surveillé les résultats obtenus par les organisations à cet égard. AINC et Santé Canada ne veillent pas à ce que l'eau potable soit régulièrement analysée. AINC, Santé Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont élaboré une stratégie pour lutter contre la moisissure dans les logements, mais cette stratégie n'est pas exhaustive, car elle met l'accent sur l'éducation plutôt que sur la décontamination et elle ne prévoit aucune nouvelle aide financière.
- Affaires indiennes et du Nord Canada a mis en œuvre les engagements pris en réponse à certaines de nos recommandations. Par exemple, le Ministère a pris des mesures pour suivre les progrès réalisés relativement aux objectifs prévus dans les ententes sur les revendications territoriales globales; il a aussi instauré un système pour suivre et surveiller la réalisation de tous les engagements fédéraux inscrits dans les ententes. De concert avec Santé Canada, AINC a rédigé l'ébauche d'un projet de loi visant l'eau potable dans les réserves. De plus, le Ministère s'est récemment entendu avec plusieurs provinces et Premières nations sur des cadres visant à améliorer les services aux enfants et aux familles dans les réserves. En revanche, il faudra probablement des années avant de constater des résultats appréciables.
- Malgré les efforts considérables déployés, les conditions de vie des Premières nations ne se sont généralement pas améliorées à l'égard de chacun des sujets traités dans notre audit. L'écart relatif au niveau de scolarité entre les Premières nations vivant dans les

réserves et la population canadienne en général s'est creusé, la pénurie de logements de qualité convenable dans les réserves s'est aggravée, la comparabilité des services aux enfants et aux familles n'est toujours pas garantie et le fardeau de rapports exigés des Premières nations reste lourd.

- Des problèmes fondamentaux ont, selon nous, contribué à freiner les progrès, y compris le manque de clarté concernant les niveaux de services offerts dans les réserves des Premières nations; l'absence de fondement législatif pour financer la prestation des services dans les réserves; l'absence d'un mécanisme de financement approprié; et la pénurie d'organisations pouvant offrir des services à l'échelle locale. Il est à craindre que les conditions de vie dans un grand nombre de réserves des Premières nations resteront nettement inférieures aux moyennes nationales, sans promesse d'un avenir meilleur, tant que ces problèmes ne seront pas réglés.

Réaction du Ministère — Le Ministère accepte notre recommandation. Une réponse détaillée suit la recommandation.

Introduction

4.1 Le gouvernement fédéral finance et appuie divers programmes et services destinés aux Premières nations dans les réserves, qui sont semblables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux et municipaux à l'extérieur des réserves. Aux termes de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'autorité législative du Parlement s'étend aux « Indiens et [aux] terres réservées pour les Indiens ». La *Loi sur les Indiens*, qui a été adoptée en vertu de cet article, et les nombreuses décisions rendues par les tribunaux forment un cadre juridique complexe qui s'applique aux réserves et aux Indiens inscrits. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) est le principal organisme fédéral qui exerce ce pouvoir. Même si le gouvernement fédéral a financé et soutenu plusieurs programmes et services, il n'a pas clairement défini le type et le niveau de ces services.

4.2 Les programmes et les services ainsi offerts incluent les programmes d'enseignement et de développement social, la gestion des terres et le développement économique, le logement, l'approvisionnement en eau potable et divers autres avantages qui ont été conférés aux Premières nations par les traités et d'autres accords. Environ la moitié des Indiens inscrits du Canada vivent à l'extérieur des réserves et bénéficient de certains avantages assurés par le gouvernement fédéral en ce qui a trait à la santé et à l'enseignement.

4.3 Dans les réserves comme à l'extérieur des réserves, les Premières nations sont généralement aux prises avec des difficultés beaucoup plus grandes que le reste de la population canadienne : des niveaux de scolarité en deçà de la moyenne nationale, un taux de chômage élevé et des logements et infrastructures de mauvaise qualité. Par ailleurs, les taux de tuberculose sont beaucoup plus élevés au sein des Premières nations que dans le reste de la population canadienne.

4.4 La Commission royale sur les peuples autochtones a mentionné un grand nombre de ces problèmes dans son rapport de 1996. Elle avait alors présenté diverses recommandations visant à améliorer les rapports entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. Le gouvernement lui a répondu, en 1997, en publiant un rapport intitulé *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ce plan s'articulait autour de quatre grands axes : renouveler les partenariats; renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones; établir une nouvelle relation financière; et renforcer les collectivités. En 2000, dans son rapport d'étape sur ce plan, le gouvernement a affirmé avoir obtenu des résultats impressionnants.

L'Assemblée des Premières nations a quant à elle fait savoir, dans un bulletin de rendement publié en 2006, que le Canada n'avait pas su, par ses actions, donner suite aux recommandations formulées par la Commission royale.

4.5 La vérificatrice générale du Canada a fait des questions autochtones un secteur d'intérêt prioritaire pour les audits de performance du Bureau. Dans ses rapports déposés au Parlement entre 2001 et le printemps 2010, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié 16 chapitres qui portaient directement sur des questions relatives aux Premières nations et aux Inuits, et 15 autres chapitres consacrés à des questions d'importance pour les peuples autochtones. Le Bureau a formulé un grand nombre de recommandations invitant Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères fédéraux à régler une multitude de questions d'importance pour les Premières nations et les Inuits.

Nos constatations de 2006

4.6 Dans le chapitre 5 de notre rapport de mai 2006 intitulé « La gestion des programmes destinés aux Premières nations », nous présentons les résultats d'un suivi des progrès réalisés en vue de donner suite aux recommandations formulées dans sept de nos rapports antérieurs. Nous avons alors constaté que des progrès importants avaient été réalisés dans certains domaines, mais moins dans d'autres. Nous avons notamment signalé que des progrès insatisfaisants avaient été réalisés à l'égard de 15 recommandations, généralement celles qui étaient les plus susceptibles d'améliorer la qualité de vie des Premières nations dans les réserves. Par ailleurs, les ministères avaient enregistré des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de 22 autres recommandations, en grande partie de nature administrative et qui avaient une incidence moins directe sur les conditions de vie des Premières nations.

4.7 Facteurs essentiels — Dans notre rapport de mai 2006, nous avons également décrit sept facteurs que nous jugeons essentiels pour permettre aux ministères de réussir à mettre en œuvre nos recommandations :

- intérêt soutenu de la direction;
- coordination des programmes gouvernementaux;
- consultation fructueuse auprès des Premières nations;
- développement des capacités des Premières nations;
- création d'institutions des Premières nations;

- fondement législatif approprié pour les programmes;
- gestion des rôles incompatibles d’Affaires indiennes et du Nord Canada.

4.8 Nous avons conclu que si ces facteurs étaient soigneusement pris en compte lors du réaménagement des programmes en vigueur et de la mise en œuvre de nouveaux programmes, la qualité de vie des Premières nations en serait grandement améliorée. Le gouvernement du Canada avait convenu de l’importance de ces facteurs essentiels et indiqué qu’ils s’intégreraient de plus en plus à l’approche adoptée par le gouvernement à l’égard du programme plus vaste destiné aux Autochtones. Le gouvernement s’était engagé à tenir compte des facteurs essentiels susmentionnés lors de la mise au point de stratégies visant à assurer un meilleur avenir aux peuples autochtones.

Objet de l’audit

4.9 Le présent audit de suivi porte sur les progrès faits par les ministères fédéraux en vue de donner suite à certaines observations et recommandations formulées dans sept rapports publiés entre 2002 et 2008. Il examine une diversité de questions qui sont, à notre avis, importantes pour la qualité de vie et le bien-être des Premières nations, à savoir :

- **Enseignement** — Nous avons relevé, dans nos rapports de 2000 et de 2004, un écart dans les taux d’obtention du diplôme d’études secondaires des élèves des Premières nations vivant dans les réserves et ceux des autres Canadiens.
- **Eau** — En 2005, nous avons souligné l’absence d’un cadre législatif adéquat pour garantir la conformité de l’eau dans les réserves aux normes de qualité prévues dans les *Recommandations pour la qualité de l’eau potable au Canada*, en dépit de l’existence d’un tel cadre dans chaque province et territoire.
- **Logement** — En 2003, nous avons constaté qu’il y avait une grave pénurie de logements dans les réserves et qu’environ 44 % des logements existants nécessitaient des rénovations majeures pour régler des problèmes comme la contamination par des moisissures. En 2006, nous avons indiqué que les progrès réalisés pour régler le problème des moisissures n’étaient pas satisfaisants.
- **Services à l’enfance et à la famille** — En 2008, nous avons constaté que les enfants des Premières nations étaient huit fois plus susceptibles d’être retirés de leur milieu familial que le reste des enfants canadiens.

- **Ententes sur les revendications territoriales** — En 2003 et en 2007, nous avons indiqué que le gouvernement fédéral ne s’acquittait pas de toutes ses obligations aux termes des ententes sur les revendications territoriales et qu’il ne respectait ni l’esprit ni l’intention de ces ententes.
- **Exigences en matière de rapports** — En 2002, nous avons constaté que les collectivités des Premières nations, qui comptaient souvent moins de 500 membres, devaient rédiger un nombre excessif de rapports à l’intention d’AINC, et que beaucoup de ces rapports n’étaient jamais examinés et ne servaient à rien.

4.10 Le présent audit porte sur des questions qui sont fondamentales à chacun des secteurs mentionnés précédemment et examine la mesure dans laquelle les organisations fédérales ont donné suite aux recommandations correspondantes et honoré leurs engagements. Nous y examinons les mesures prises par AINC, Santé Canada, la Société canadienne d’hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en vue de mettre en œuvre 12 des 50 recommandations qui portaient directement sur les questions fondamentales que nous avons examinées dans les chapitres de sept rapports déposés par le passé au Parlement. Nous avons également, lorsqu’il y avait lieu, présenté une mise à jour des mesures mises en œuvre en ce qui a trait aux engagements pris par le gouvernement en réponse aux recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

4.11 La préface du présent chapitre décrit également les problèmes sous-jacents qui, à notre avis, ont freiné la réalisation de progrès plus significatifs.

4.12 La section intitulée **À propos de l’audit**, à la fin du chapitre, fournit d’autres détails sur les objectifs, l’étendue, la méthode et les critères de l’audit.

Observations et recommandation

Progrès dans la mise en œuvre des recommandations

4.13 En dépit des efforts considérables déployés par le gouvernement fédéral et des mesures qu'il a prises, les progrès ont été incertains pour de nombreux problèmes soulevés dans des rapports antérieurs du Bureau du vérificateur général concernant les Premières nations dans les réserves. Nous avons constaté que les progrès étaient insatisfaisants à l'égard de plusieurs des recommandations ayant fait l'objet du suivi, notamment en ce qui concerne l'enseignement, le logement, les services à l'enfance et à la famille et les exigences en matière de rapports. Nous avons constaté, parmi les points positifs, que des mesures satisfaisantes avaient été prises pour donner suite aux recommandations visant l'instauration d'un cadre réglementaire pour l'eau potable dans les réserves et l'amélioration de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Dans l'ensemble, cependant, les progrès sont lents et n'ont pas encore permis d'améliorer de manière notable les conditions de vie dans les collectivités des Premières nations. Une recommandation à l'égard des recommandations que nous avons formulées précédemment, pour lesquelles les progrès ont été jusqu'à maintenant non satisfaisants ou incomplets, figure au paragraphe 4.86.

Les efforts visant à combler l'écart de scolarisation tardent à donner des résultats

4.14 L'éducation constitue un facteur déterminant pour améliorer le contexte socioéconomique des membres et des collectivités des Premières nations et le rendre comparable à celui des Canadiens en général. Beaucoup d'élèves et de collectivités des Premières nations sont aux prises avec des problèmes et des défis fondamentaux qui sont, en comparaison, plus rares chez les autres Canadiens et qui peuvent faire obstacle à leur réussite scolaire. En nous fondant sur les données tirées des recensements de 2001 et de 2006, nous avons constaté que l'écart de scolarisation n'avait pas été réduit et qu'Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) venait à peine d'amorcer la mise en œuvre d'une stratégie pour le combler.

4.15 En 2004, nous avons signalé un écart considérable dans les taux de réussite scolaire – à savoir le nombre d'élèves ayant terminé leurs études secondaires – entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général. Nous avons indiqué qu'AINC utilisait un mode de financement qui remontait aux années 1980 et qu'il ne possédait pas les données qui lui auraient permis de comparer les coûts des services offerts aux Premières nations à ceux de services semblables offerts dans les provinces. C'est donc dire

que le Ministère ne savait pas si le financement qu'il octroyait aux Premières nations était suffisant. Nous avons aussi constaté que le mécanisme d'affectation des fonds, dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, ne garantissait pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible.

4.16 Écart de scolarisation — Nous avons fait le suivi relativement à deux recommandations formulées dans notre rapport de 2004 qui portaient sur le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire d'AINC. Nous avons aussi examiné les mesures mises en œuvre en ce qui a trait aux engagements pris par le gouvernement, en réponse à une recommandation sur l'enseignement postsecondaire faite par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (Comité des comptes publics). Plus précisément, en 2004, nous avons recommandé à AINC de définir et de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action complets pour combler l'écart de scolarisation. Le Ministère avait commencé à donner suite à cette recommandation, mais nous avons constaté qu'il n'avait pas gardé une approche uniforme et qu'il ne pouvait pas démontrer qu'il y avait eu amélioration jusqu'ici. Le Ministère n'a pas non plus entièrement mis en œuvre le plan d'action rédigé à la suite de notre audit.

4.17 Entre-temps, la proportion d'étudiants qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires a augmenté progressivement dans l'ensemble du Canada, sauf dans les réserves. Selon les données des recensements de 2001 et de 2006, l'écart de scolarisation se creuse. La proportion des diplômés de l'enseignement secondaire de plus de 15 ans se chiffre à 41 % au sein des Premières nations vivant dans les réserves, contre 77 % pour l'ensemble de la population canadienne. En 2004, nous avons constaté qu'au rythme de scolarisation alors en vigueur, il faudrait 28 ans pour que les Premières nations atteignent le taux moyen d'obtention de diplôme du Canada. Selon des données plus récentes, il leur faudrait peut-être encore plus de temps.

4.18 En 2008, AINC a lancé l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations, qui se compose de deux programmes. L'Initiative vise à ce que 75 % des élèves des Premières nations obtiennent des résultats scolaires comparables à ceux des élèves du reste du Canada d'ici 2028. Le Ministère voulait ainsi, entre autres, favoriser la création d'un plus grand nombre de partenariats avec les provinces. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de cette initiative, étant donné que les nouveaux programmes ne font que débiter. Plus de six ans après avoir recommandé au Ministère de mettre en œuvre une

stratégie pour combler l'écart de scolarisation, nous avons constaté qu'il venait à peine de commencer à le faire.

4.19 Comparaison des coûts — En 2004, nous avons recommandé à AINC de déterminer les coûts de la prestation de services éducatifs dans les réserves et de les comparer à ceux de services semblables offerts dans les provinces. AINC a entrepris un examen comparatif du financement alloué aux écoles administrées par les Premières nations et des fonds que ces écoles obtiendraient en vertu de la formule de financement provinciale applicable. À notre avis, il faut connaître ces coûts pour pouvoir définir une stratégie d'éducation efficace, combler l'écart de scolarisation et répondre aux besoins éducatifs des élèves vivant dans les réserves. Le Ministère a consacré 1,8 milliard de dollars à ses programmes éducatifs en 2008-2009.

4.20 Nous avons constaté qu'AINC avait examiné le financement qu'il accorde aux écoles administrées par les Premières nations. Le Ministère a comparé sa formule de financement des écoles autochtones avec les formules dont se servent plusieurs provinces. Il a jugé que les taux de financement par élève étaient semblables, malgré certaines disparités régionales. Le Ministère a aussi cerné sept catégories de facteurs qui avaient des répercussions importantes sur le coût des services éducatifs destinés aux Premières nations, mais il n'a pas modifié sa formule de financement en fonction de ses constatations.

4.21 Financement de l'enseignement postsecondaire — Dans la foulée de notre audit de 2004, le Comité des comptes publics a recommandé à AINC d'examiner les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire, en indiquant que les mécanismes en vigueur ne garantissaient pas un financement équitable au plus grand nombre d'étudiants admissibles possible. Le gouvernement a fait savoir qu'AINC avait amorcé un examen approfondi de son programme d'enseignement postsecondaire, notamment de ses mécanismes de financement. Même si le Ministère a étudié divers modes de prestation des programmes d'enseignement postsecondaire, nous avons constaté qu'il n'avait pas examiné expressément les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire. Tout comme en 2004, AINC continue d'allouer des fonds aux Premières nations sans égard au nombre d'étudiants admissibles. Qui plus est, les administrations des bandes peuvent affecter les fonds reçus à des initiatives qui ne font pas partie du programme. Encore une fois, tout comme en 2004, le mécanisme actuel de financement et le modèle de prestation des programmes d'enseignement postsecondaire ne garantissent pas que les étudiants admissibles aient un accès équitable au financement en faveur de l'enseignement postsecondaire.

4.22 Plus de six ans après notre audit, nous avons constaté qu'AINC avait pris diverses mesures, mais qu'il n'avait pas maintenu une approche uniforme à l'égard de l'enseignement dans les réserves. Le Ministère n'a pas encore réussi à réduire l'écart de scolarisation (voir la pièce 4.1). Cela pourrait avoir des conséquences graves pour les membres des Premières nations vivant dans les réserves, qui ne profiteront peut-être pas des avantages qui vont de pair avec un niveau de scolarisation élevé. L'enseignement postsecondaire pourrait, en effet, accroître les possibilités d'emploi pour les membres des Premières nations.

Pièce 4.1 Progrès à l'égard de deux recommandations relatives à l'enseignement

Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre immédiatement une stratégie globale et un plan d'action complet, assortis de cibles, pour combler l'écart de scolarisation. Le Ministère devrait aussi rendre compte de ses progrès au Parlement et aux Premières nations en temps utile.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2004), chapitre 5, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », recommandation 5.33</p>	Insatisfaisants
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait tenter d'obtenir une information fiable et uniforme sur les coûts réels de la prestation des services éducatifs sur les réserves et comparer ces coûts à ceux de services semblables dans les provinces.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2004), chapitre 5, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », recommandation 5.51</p>	Satisfaisants

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

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

Les mesures fédérales n'ont pas permis d'améliorer la qualité de l'eau potable de manière notable

4.23 L'accès à une eau potable salubre est essentiel à la santé de tous les Canadiens. L'eau potable doit être gérée avec rigueur et analysée régulièrement pour assurer sa salubrité et protéger la santé publique. Les provinces ont instauré des lois et des règlements pour sécuriser les circuits de distribution de l'eau potable, mais ceux-ci ne sont pas appliqués dans les réserves. AINC et Santé Canada ont rédigé un projet de loi sur cette question, qui était devant le Parlement à la fin

de l'audit, mais il n'y a toutefois pas encore de normes prescrites par la loi pour assurer la qualité de l'eau dans les réserves. Selon les données d'AINC, plus de la moitié des systèmes d'approvisionnement en eau potable dans les réserves posent toujours un risque sanitaire.

4.24 En 2005, nous avons audité l'approvisionnement en eau potable dans les réserves et constaté que les collectivités des Premières nations ne bénéficiaient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves, car les réserves ne sont pas assujetties aux lois et règlements provinciaux. Cet audit nous avait permis de constater que le gouvernement fédéral n'avait rien fait pour régler la question, et ce, même s'il était principalement responsable de réglementer l'approvisionnement en eau potable dans les réserves. Par conséquent, les collectivités des Premières nations ne disposaient pas d'un cadre réglementaire pour la gestion de l'eau potable. AINC et Santé Canada avaient plutôt conclu diverses ententes de financement avec les Premières nations et surveillaient les activités au moyen des rapports administratifs qui devaient leur être transmis en vertu de ces ententes. Il n'y avait donc aucune loi ni réglementation qui exigeait de surveiller la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les réserves. Au cours de notre audit de 2005, nous avons constaté que, dans la plupart des Premières nations, l'eau potable était analysée moins fréquemment que ne le stipulent les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous avons aussi observé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait relevé un risque important relativement à la qualité ou à la salubrité de l'eau potable dans les trois quarts des réseaux d'approvisionnement en eau potable des réserves.

4.25 Dans le cadre du présent audit de suivi, nous avons mesuré les progrès réalisés en vue de mettre en œuvre deux de nos recommandations et de corriger les lacunes des systèmes d'approvisionnement en eau potable présentant des risques importants. Nous avons examiné les mesures prises par AINC et Santé Canada pour instaurer un cadre réglementaire. Nous avons aussi évalué si AINC avait réduit le nombre de systèmes d'approvisionnement en eau potable présentant un risque important pour la salubrité de l'eau.

4.26 Cadre réglementaire — En 2005, nous avons recommandé qu'AINC et Santé Canada mettent en œuvre un cadre réglementaire sur l'approvisionnement en eau potable au sein des collectivités des Premières nations. AINC avait alors indiqué qu'il examinerait attentivement les options, de concert avec Santé Canada et en consultant les Premières nations, ainsi que la faisabilité d'un tel cadre. Le gouvernement s'est depuis engagé à créer un cadre réglementaire. Nous avons constaté qu'AINC et Santé Canada avaient réalisé

certain progrès à cet égard. Après des consultations auprès des Premières nations qui ont débuté en 2006, AINC et Santé Canada ont rédigé un projet de loi qui a été présenté au Parlement en mai 2010. Ce projet de loi permettrait au gouvernement d'élaborer des règlements visant l'eau potable dans les réserves, d'incorporer par renvoi tout texte législatif d'une province et de les adapter, le cas échéant, pour répondre aux besoins des Premières nations. À la fin de notre audit, le projet loi était en deuxième lecture.

4.27 Même après l'adoption de ce projet de loi, il faudra encore des années avant de pouvoir élaborer et mettre en œuvre les règlements connexes. AINC et Santé Canada prévoient procéder par étapes en menant des consultations et des négociations et en favorisant le renforcement des capacités dans un premier temps. Les deux ministères comptent ensuite solliciter des fonds pour financer l'élaboration et la mise en œuvre des règlements et des plans de conformité. AINC prévoit prendre en charge le coût de l'application des règlements grâce aux ressources qui lui sont déjà allouées. Il faudra donc peut-être des années avant qu'un cadre réglementaire complet sur l'eau potable soit entièrement instauré pour toutes les réserves des Premières nations.

4.28 Contrôle de la qualité de l'eau — Dans notre rapport d'audit de 2005, nous avons recommandé que Santé Canada, de concert avec AINC, veille à ce que toutes les analyses de l'eau potable soient effectuées, à ce que les résultats des analyses soient dûment consignés et communiqués aux parties concernées, à ce que les situations où l'eau n'est pas salubre soient clairement identifiées, et à ce que les mesures qui s'imposent soient définies et prises par chaque partie concernée. Les ministères avaient accepté la recommandation et s'étaient engagés à améliorer leur façon de faire en vue de régler ces questions. Nous avons, dans le cadre du présent suivi, constaté que Santé Canada et AINC avaient pris des mesures pour améliorer leurs procédures administratives en vue de régler chacune de ces questions. Depuis notre audit de 2005, les ministères ont examiné, précisé et officialisé leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des systèmes d'approvisionnement en eau potable. Ils ont aussi amélioré leurs directives à l'intention des collectivités et implanté des systèmes électroniques de gestion dans la plupart des régions.

4.29 Nous avons également examiné les mesures particulières prises pour veiller à ce que les analyses de l'eau potable soient effectuées et à ce que les résultats des analyses soient consignés en dossier et communiqués par Santé Canada et AINC. Pour ce faire, nous avons choisi 20 systèmes d'approvisionnement en eau des Premières nations dans trois régions pour lesquelles des avis sur la qualité de l'eau potable

avaient été diffusés entre janvier 2009 et mars 2010. Nous avons constaté que les ministères n'avaient pas entièrement mis en œuvre bon nombre des exigences que nous avons examinées. Par exemple, entre 2006 et 2010, AINC n'avait effectué que 25 des 80 inspections annuelles obligatoires et 47 des 80 évaluations de risques pour l'échantillon retenu. Santé Canada signale que, selon ses données pour l'exercice 2008-2009, l'eau potable avait été analysée moins souvent dans les réserves des Premières nations que ne le recommandent les normes du Ministère, qui sont fondées sur les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. À titre d'exemple, seulement 40 % des sites locaux ont été soumis à des échantillonnages bactériologiques selon la fréquence recommandée.

4.30 Nous avons constaté que dans l'une des trois régions de notre échantillon, Santé Canada n'avait pas systématiquement transmis à AINC des renseignements sur les résultats des analyses, comme cela est exigé. Santé Canada nous a indiqué qu'il n'avait pu soumettre cette information, car les ententes de financement signées avec les conseils tribaux ne prévoyaient pas d'obligation en matière de communication de l'information.

4.31 Nous avons aussi examiné les mesures prises par Santé Canada pour veiller à ce que les situations où l'eau potable n'est pas salubre soient recensées et à ce que des mesures adaptées à chacune de ces situations soient définies et mises en œuvre au besoin. Nous avons constaté que Santé Canada avait communiqué avec les Premières nations lorsque les résultats des analyses indiquaient que l'eau était insalubre et avait recommandé les mesures à prendre par les Premières nations. Nous avons aussi constaté que Santé Canada et AINC avaient instauré un processus pour veiller à ce que des mesures appropriées soient prises. Par ailleurs, nous avons constaté que Santé Canada surveillait la plupart des systèmes d'approvisionnement en eau ayant déjà fait l'objet d'un avis sur la qualité de l'eau.

4.32 Faute d'un régime d'application de la réglementation, AINC a intégré ses procédures aux modalités des accords de contribution signés avec les Premières nations. Santé Canada a adopté une autre façon de faire : il a simplement considéré ses procédures comme étant des pratiques exemplaires. Dans une note de service interne, Santé Canada indique que, depuis l'exercice 2004-2005, 75 % des réseaux collectifs d'approvisionnement en eau des régions du Pacifique, de la Saskatchewan et de l'Ontario n'ont pas été testés selon la fréquence d'échantillonnage bactériologique recommandée. Au début d'avril 2010, Santé Canada a commencé à intégrer ses procédures à certaines des ententes de financement signées avec les Premières nations.

4.33 Risques liés aux systèmes d’approvisionnement en eau —

AINC se sert des résultats de ses inspections et évaluations des risques annuelles pour classer les systèmes d’eau potable des collectivités des Premières nations selon trois catégories de risque : risque élevé, moyen ou faible. Comme nous l’avons déjà indiqué, nous avons constaté que le Ministère n’avait pas exécuté les inspections et les évaluations des risques annuelles requises pour la plupart des éléments de notre échantillon. Dans son Rapport sur les plans et priorités de 2006-2007, le Ministère prévoyait remettre en état tous les sites à risque élevé et la majorité des sites à risque moyen avant avril 2008. AINC a indiqué qu’il avait réduit la proportion des sites à risque élevé, qui est passée de 29 % à 6 % en mars 2010, mais que la proportion des systèmes à risque moyen a augmenté, passant de 46 % à 53 %. Il faut cependant savoir que ces données ne sont peut-être pas exactes, car les cotes de risque attribuées ne reposaient pas toujours sur les résultats d’inspections récentes. AINC a indiqué que plus de la moitié des systèmes d’approvisionnement en eau potable dans les réserves présentaient toujours un risque important pour les membres des collectivités.

4.34 Les réserves des Premières nations devront peut-être attendre encore des années avant de pouvoir bénéficier d’un niveau de protection de leur eau potable comparable à celui dont bénéficie le reste de la population canadienne. En mars 2010, plus de la moitié des systèmes d’approvisionnement en eau dans les réserves présentaient toujours des risques élevés ou moyens. Or, il n’y a toujours pas de cadres législatif et réglementaire applicables aux réserves des Premières nations et il faudra du temps et des efforts concertés pour les instaurer. D’ici là, il n’existe aucun pouvoir légal permettant d’assurer la qualité de l’eau dans les réserves. AINC et Santé Canada ne peuvent donc pas pour le moment avoir l’assurance que les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves ont un accès continu à de l’eau potable salubre (voir la pièce 4.2).

Les initiatives fédérales en matière de logement ne répondent pas aux besoins

4.35 Même si le gouvernement fédéral est d’avis qu’il n’est pas tenu, aux termes de la loi et des traités, d’appuyer le logement dans les réserves, AINC et la Société canadienne d’hypothèques et de logement (SCHL) aident les Premières nations dans les réserves à combler leurs besoins en matière de logement en leur donnant du financement. Les Premières nations ont également des responsabilités en matière de logement. En 2003, nous avons indiqué que, selon AINC, le parc de logements se détériorait en général plus rapidement dans les réserves que dans le reste du pays, surtout en raison de méthodes de construction

ou de l'utilisation de matériaux qui ne respectaient pas les normes, d'un mauvais entretien et du surpeuplement. Nous avons constaté que la piètre qualité des logements nuisait à la santé, à l'éducation et aux conditions sociales générales des membres et des collectivités des Premières nations. Par ailleurs, la population vivant dans les réserves s'accroît plus rapidement que dans l'ensemble du pays, ce qui ne fait qu'augmenter les besoins en logement. Depuis de nombreuses années,

Pièce 4.2 Progrès à l'égard de deux recommandations relatives à la qualité de l'eau potable

Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. Elle devrait à tout le moins traiter des rôles et responsabilités, des exigences en matière de qualité de l'eau, des exigences techniques, de certification des systèmes, d'accréditation des opérateurs, de respect et d'application de la réglementation et des exigences en matière de rapports publics.</p> <p><i>Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (septembre 2005), chapitre 5, « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », recommandation 5.36</p>	Satisfaisants
<p>Santé Canada, de concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada et après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • toutes les analyses de l'eau potable suggérées dans les <i>Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada</i> soient effectuées; • les résultats des analyses soient dûment consignés et les renseignements pertinents soient partagés avec les parties concernées; • les situations où l'eau n'est pas salubre, ou les situations où il n'y a pas d'assurance que l'eau est salubre, soient clairement identifiées et que les mesures à prendre dans chaque situation soient définies; • des mesures soient prises par les parties responsables, selon les besoins. <p><i>Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (septembre 2005), chapitre 5, « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », recommandation 5.69</p>	Insatisfaisants

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

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

la contamination par la moisissure constitue un grave problème de santé et de sécurité dans les réserves des Premières nations, causant des troubles respiratoires comme l'asthme. Dans le cadre du présent audit, nous avons constaté que les conditions de logement dans les réserves se détérioraient. Nous avons aussi constaté que les organisations fédérales n'avaient pas pris de mesures directes significatives pour lutter contre la contamination par la moisissure, même si elles s'étaient employées à accroître leurs efforts de sensibilisation et d'éducation.

4.36 Nous avons audité la situation du logement en 2003. Nous avons alors indiqué que, selon les estimations d'AINC, il manquait environ 8 500 unités d'habitation dans les réserves et que quelque 44 % des logements existants avaient besoin d'être rénovés. Nous avons signalé de nombreux problèmes lors de cet audit, problèmes qui ont fait l'objet d'un suivi en 2006. Lors de ce suivi, nous avons constaté que des progrès avaient été enregistrés à l'égard de certains problèmes, notamment par la mise en œuvre d'une politique du logement. Par contre, nous avons aussi souligné un problème persistant grave de moisissure dans de nombreux logements des réserves. En 2003, AINC, Santé Canada et la SCHL s'étaient engagés à prendre les mesures qui s'imposaient à cet égard. Malgré cela, nous n'avons pu que constater, en 2006, l'inaction des trois organisations fédérales. Elles n'avaient en effet ni mesuré l'étendue du problème de moisissure, ni assumé la responsabilité de définir une stratégie complète pour le régler.

4.37 Dans le cadre du présent audit, nous avons réévalué l'ampleur de la pénurie de logements et le nombre de logements nécessitant des rénovations majeures en vue d'assurer la santé et la sécurité de leurs occupants. Nous avons aussi examiné si AINC, Santé Canada et la SCHL avaient donné suite à notre recommandation en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie de lutte contre la moisissure.

4.38 Construction et rénovation de logements — Nous avons constaté qu'AINC et la SCHL avaient fait de nouveaux investissements dans le domaine du logement depuis nos audits de 2003 et de 2006 (voir la pièce 4.3).

4.39 Nous avons toutefois constaté que les investissements n'avaient suivi ni le rythme de la demande en nouveaux logements, ni les besoins de rénovation des logements existants. Selon les données non auditées fournies par AINC, la pénurie de logements s'est aggravée dans les réserves depuis notre audit de 2003 en raison de l'accroissement de la demande, du nombre d'unités d'habitation qui doivent être remplacées et du nombre de logements qui doivent être rénovés pour des raisons

de santé et de sécurité. De même, depuis 2003, le coût moyen de la construction ou de la rénovation de chaque logement a augmenté de manière substantielle (voir la pièce 4.4). Au cours de l'exercice 2008-2009, les nouveaux logements construits au sein des réserves représentaient seulement 30 % des logements qui devaient être remplacés.

Pièce 4.3 AINC et la SCHL ont fait des investissements importants en matière de logement dans les réserves

Investissements dans le logement	
Financement (en milliard de dollars)	1 486
Nombre de nouveaux logements construits	9 362
Nombre de logements rénovés (rénovations majeures)	13 018

Note : Données cumulatives d'avril 2004 à mars 2009. Nous ne les avons pas auditées.

Source : Données provenant d'AINC et de la SCHL.

Pièce 4.4 Accroissement des besoins en matière de logement et des coûts

Besoins en matière de logement	Exercice 2003-2004	Exercice 2008-2009	Hausse
Nombre de logements requis dans les réserves	8 500	20 000+	135+ %
Logements à remplacer	5 199	5 480	5 %
Logements à rénover (rénovations majeures)	16 878	23 586	40 %
Coût moyen par logement (construit ou ayant fait l'objet de rénovations majeures)	42 750 \$	64 000 \$	50 %

Note : Données non auditées

Source : Données transmises par AINC et calculs faits à partir de ces données

4.40 AINC administre aussi un programme de garantie de prêt pour le logement. Étant donné que les terres sur lesquelles les réserves sont sises appartiennent à l'État, les établissements de crédit ne peuvent pas accorder des prêts garantis par des hypothèques conventionnelles. Le programme de garantie de prêt permet donc aux membres des Premières nations d'obtenir des emprunts garantis auprès d'établissements de crédit en vue de construire une nouvelle maison ou d'en acheter une déjà construite. Le programme a permis de garantir les emprunts visant 400 maisons supplémentaires entre avril 2004 et mars 2009. Nous avons aussi constaté que le Budget de 2007 prévoyait une somme de 300 millions de dollars pour faciliter l'accès à la propriété des personnes vivant dans les réserves.

4.41 Moisissures — En 2003, nous avons recommandé qu'AINC, la SCHL et Santé Canada élaborent, après avoir consulté les Premières nations, une stratégie et un plan d'action détaillés afin de régler le problème de la moisissure dans les logements des réserves. Les trois organisations avaient accepté notre recommandation. Dans le cadre de l'audit de suivi que nous avons fait en 2006, nous avons constaté que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

4.42 Au cours du présent audit, nous avons constaté que les progrès réalisés n'étaient toujours pas satisfaisants. Après avoir consulté les Premières nations, les trois organisations ont défini et approuvé, en 2008, la Stratégie nationale de lutte contre les moisissures au sein des collectivités des Premières nations. La SCHL juge que la Stratégie est complète, car elle associe tous les acteurs clés concernés, notamment les Premières nations et les trois organisations fédérales. De plus, elle décrit les rôles respectifs des parties concernées, fournit des renseignements sur la manière de lutter contre les moisissures et fait la promotion des programmes en vigueur qui peuvent servir à la prévention et à l'élimination des moisissures.

4.43 Depuis l'adoption de cette stratégie, les organisations se sont employées à mieux faire connaître les causes des moisissures dans les réserves et à proposer un plus grand nombre de cours de formation pour lutter contre ce problème. Santé Canada a notamment préparé certains documents pour sensibiliser le public, comme une affiche et une brochure. Il fait également le suivi du nombre de visiteurs de son site Web. Nous avons cependant constaté que les trois organisations n'avaient pas alloué de fonds supplémentaires pour lutter contre les moisissures dans le cadre de la Stratégie, ni mesuré l'ampleur du problème. Elles n'avaient pas non plus fait une estimation des coûts de réhabilitation des logements déjà contaminés, ni mené à bien la plupart des mesures prévues dans la stratégie, ni respecté ses échéances. Qui plus est, faute d'indicateurs de rendement, les trois organisations ne savaient pas si la Stratégie avait donné des résultats. Nous constatons, par ailleurs, que la Stratégie est axée sur la prévention des moisissures par des actions d'éducation, mais qu'elle ne prévoit rien pour la réhabilitation des logements déjà contaminés. De plus, la Stratégie ne traite pas du surpeuplement dans les logements, lequel contribue à aggraver le problème de moisissures dans les réserves.

4.44 Nous avons par ailleurs noté que la Stratégie nationale de lutte contre les moisissures n'avait pas été associée directement au financement voué à la rénovation; cette stratégie permet cependant à AINC et à la SCHL d'aider les Premières nations à recenser les autres ressources disponibles pour lutter contre le problème. Or, une part

des sommes vouées à la rénovation des logements dans les réserves pourrait servir à l'élimination des moisissures pendant l'exécution d'autres travaux de rénovation. AINC et la SCHL ont financé la rénovation de plus de 13 000 logements dans les réserves depuis notre audit de 2003 (voir la pièce 4.3). Le gouvernement fédéral a prévu 400 millions de dollars de plus, sur deux ans, dans le Plan d'action économique du Canada, pour construire et rénover des logements dans les réserves. Bon nombre des travaux de rénovation exécutés auraient pu permettre de régler des problèmes de moisissures, mais le AINC ne fait pas le suivi des activités menées en ce sens.

4.45 La qualité des logements dans les réserves influe sur la santé, le niveau de scolarité et les conditions socioéconomiques des Premières nations. Au cours du présent audit, nous avons constaté que, selon les données transmises par AINC, le nombre d'unités de logement construites ou rénovées n'était pas suffisant pour répondre à la demande, et que les conditions se dégradent. Nous avons aussi constaté qu'AINC, Santé Canada et la SCHL avaient élaboré une stratégie pour lutter contre les moisissures dans les réserves, mais que cette stratégie n'était assortie d'aucun budget et qu'elle n'établissait pas d'exigences relativement aux coûts de réhabilitation des logements. Même si les organisations ont mené des activités d'éducation et de promotion de la santé dans le cadre de la stratégie, l'état de santé et la situation sociale des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves pourraient continuer de subir des effets nocifs. Huit ans après avoir recommandé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la moisissure, nous jugeons que les progrès réalisés par les organisations fédérales à cet égard restent insatisfaisants (voir la pièce 4.5).

Pièce 4.5 Progrès réalisés à l'égard d'une recommandation relative au logement

Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Santé Canada devraient élaborer, après consultation des Premières nations, une stratégie et un plan d'action détaillés afin de régler le problème de la moisissure dans les logements des réserves.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada (avril 2003), chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations – Le logement dans les réserves », recommandation 6.48</i></p>	<p>Insatisfaisants</p>

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

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

AINC a amélioré les services à l'enfance et à la famille sans préciser sa politique sur la prestation de services comparables

4.46 Les enfants des Premières nations font partie des personnes les plus vulnérables de la société. En 2008, nous avons constaté que plus de 5 % de tous les enfants vivant dans les réserves avaient été pris en charge; ce qui est près de huit fois plus que chez les enfants vivant à l'extérieur des réserves. Même si AINC a pris des mesures pour donner suite aux deux recommandations qui font l'objet d'un suivi dans le cadre de cet audit, le nombre d'enfants autochtones pris en charge n'a pas changé de manière significative.

4.47 En 2008, nous avons audité le Programme des services à l'enfance et à la famille d'AINC dans les réserves. Nous avons alors constaté que le Ministère n'avait pas défini les principales exigences de sa politique visant la prestation de services à l'enfance et à la famille adaptés aux particularités culturelles et comparables à ceux offerts par les provinces. De plus, le Ministère n'avait pas l'assurance que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations permettait de financer des services d'aide à l'enfance qui étaient adaptés aux particularités culturelles ou raisonnablement comparables à ceux habituellement offerts dans des circonstances semblables à l'extérieur des réserves. Nous avons aussi constaté qu'il n'y avait pas de lien entre, d'une part, les obligations financières créées par le Programme et, d'autre part, la façon dont les ressources étaient affectées. Étant donné que les dépenses du programme augmentaient plus rapidement que le budget global du Ministère, AINC a réaffecté des fonds qui avaient été alloués à d'autres programmes. Nous avons constaté, lors de notre audit de 2008, qu'AINC avait collaboré avec le gouvernement de l'Alberta et les Premières nations de cette province en vue d'instaurer un nouveau programme de services à l'enfance et à la famille axé sur la prévention. Cette façon de faire rompait avec le modèle alors en vigueur qui était axé sur l'intervention auprès des familles et des enfants en situation précaire.

4.48 Dans le cadre du présent audit de suivi, nous avons mesuré les progrès réalisés par AINC pour donner suite à deux de nos recommandations formulées en 2008 sur le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Nous avons aussi examiné les mesures mises en œuvre en ce qui a trait aux engagements pris par le gouvernement pour donner suite à une recommandation formulée par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

4.49 Comparabilité des services — Dans notre rapport de 2008, nous avons recommandé à AINC de définir ce qu'il entendait par « services raisonnablement comparables » – l'une des exigences de sa politique –, de déterminer ses attentes à l'égard des services adaptés aux particularités culturelles et d'intégrer cette définition et ces attentes à son programme. Le Ministère avait accepté la recommandation et s'était engagé à mieux définir, dans les ententes tripartites, ce qu'il entendait par des services fournis aux Premières nations comparables aux services offerts par les provinces. Nous avons constaté qu'AINC n'avait pas défini ce qu'il entendait par « services comparables ». Tant qu'il ne l'aura pas fait, il sera difficile de déterminer la norme de service dont se sert le Ministère pour allouer les fonds et le niveau de service auquel les collectivités des Premières nations peuvent, à terme, s'attendre. Nous avons aussi constaté qu'AINC n'avait pas examiné tous les services sociaux offerts dans les provinces en vue de déterminer s'ils sont semblables à ceux offerts aux enfants vivant dans les réserves.

4.50 Dans notre audit de 2008, nous avons indiqué qu'AINC avait conclu une nouvelle entente de financement avec l'Alberta qui permettait aux organismes des services à l'enfance et à la famille des Premières nations de cette province d'offrir des services qui respectaient les lois provinciales. Nous avons cependant constaté que la nouvelle entente tripartite signée avec l'Alberta ne réglait pas toutes les disparités de financement que nous avons recensées. Le Ministère a depuis élargi son approche axée sur la prévention rehaussée et négocié de nouvelles ententes tripartites avec cinq autres provinces : l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, le Québec et la Saskatchewan. Cette nouvelle approche privilégie davantage les services de prévention et vise à rendre les services davantage comparables à ceux des provinces. Les fonctionnaires d'AINC prévoient que cette approche permettra de réduire le nombre d'enfants pris en charge, mais il est encore trop tôt pour constater des résultats.

4.51 Les nouvelles ententes tripartites prévoient la prestation de services supplémentaires qui vont au-delà de ceux prévus par le programme initial d'AINC. Par contre, comme le Ministère n'a pas précisé ce qu'il entendait par « services comparables », il n'est pas en mesure de démontrer que sa nouvelle approche améliorée axée sur la prévention permet d'offrir des services aux enfants et aux familles vivant dans les réserves qui sont raisonnablement comparables à ceux des provinces.

4.52 Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas officiellement défini ce qu'il entendait par des « services adaptés aux particularités culturelles ». En réponse à cette recommandation, AINC a toutefois défini un principe directeur sur ce que ce type de services devrait supposer. Ce principe a été incorporé aux ententes tripartites signées avec les provinces dans le cadre de la nouvelle approche. Il fait également partie des plans d'activités des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Selon AINC, l'établissement d'un principe directeur, plutôt que d'une définition, permet aux organismes de services d'adapter plus facilement leurs programmes à la culture de chaque collectivité.

4.53 Établissement des coûts — En 2008, nous avons constaté que le Ministère utilisait régulièrement les sommes affectées à d'autres programmes pour s'acquitter de ses obligations à l'égard du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Nous avons aussi constaté que le budget au titre des services de prévention et de fonctionnement pour l'Alberta devait être relevé de 74 % pour satisfaire aux exigences de la nouvelle entente tripartite. Nous avons donc recommandé à AINC de déterminer les coûts entiers nécessaires au respect des exigences du Programme. Le Ministère avait accepté de mettre à jour régulièrement les coûts estimatifs de la mise en œuvre du Programme selon la nouvelle approche, par province, et de revoir périodiquement le budget du Programme.

4.54 Au cours du présent audit, nous avons constaté que le Ministère avait chiffré les coûts liés à la prestation des services dans chaque province avant l'instauration de la nouvelle approche améliorée axée sur la prévention. AINC a déterminé qu'il aurait besoin d'une augmentation supplémentaire de son budget de 50 à 100 % pour chaque province avec laquelle il avait déjà signé une entente tripartite afin de pouvoir financer ses services de prévention et son fonctionnement. Compte tenu de tous les éléments de coût, les ententes ont entraîné, en moyenne, une augmentation de plus de 40 % des coûts du Programme des services à l'enfance et à la famille de l'AINC dans les provinces participantes.

4.55 Au lieu d'utiliser des sommes affectées à d'autres programmes, AINC a obtenu des fonds supplémentaires pour mettre en œuvre son Programme des services à l'enfance et à la famille. Le budget du Programme a augmenté de 32 %, passant de 417 millions de dollars pour l'exercice 2005-2006 à 550 millions de dollars pour l'exercice 2009-2010. Cette hausse s'explique en partie par les niveaux de financement accrus nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles ententes-cadres. Le Ministère revoit régulièrement son budget et a pris des mesures pour

réduire au minimum les répercussions financières de son Programme des services à l'enfance et à la famille sur ses autres programmes.

4.56 Comparaisons des coûts — Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) de faire une étude comparative exhaustive du financement accordé aux organismes des Premières nations offrant des services d'aide à l'enfance et à la famille et de celui consenti par les provinces à des organismes semblables. Le gouvernement s'était engagé à remettre au Comité une comparaison du financement accordé au titre des salaires et du nombre de dossiers visés pour les provinces qui avaient adopté l'approche améliorée axée sur la prévention.

4.57 En vue de la négociation des ententes-cadres avec les provinces, AINC a comparé certains éléments clés du fonctionnement de ses programmes de services à l'enfance et à la famille avec ceux des provinces, comme les salaires et les avantages des travailleurs sociaux. Le Ministère a pu, grâce à ces informations, transmettre au Comité permanent des comptes publics une comparaison de certains de ses coûts avec ceux des provinces qui avaient conclu une entente dans l'esprit de la nouvelle approche. Nous avons constaté, cependant, que le Ministère n'avait pas fourni d'informations au Comité quant au nombre de dossiers traités par les travailleurs sociaux, car il ne s'agissait pas de renseignements du domaine public. De plus, certains services fournis par les provinces ne relèvent pas du mandat d'AINC, par exemple, les services de santé ou de justice des mineurs. Le Ministère ne fournit donc pas de services de ce type. Notre évaluation des progrès réalisés à l'égard des services à l'enfance et à la famille se trouve à la pièce 4.6.

AINC a amélioré le processus de mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales, mais il est trop tôt pour en évaluer les effets

4.58 Les ententes sur les revendications territoriales globales visent à apporter clarté et certitude à l'égard des droits de propriété et de l'utilisation des terres et des ressources, et à établir des structures pour gérer le développement. Les négociations en vue de conclure de telles ententes peuvent prendre des décennies, car il s'agit d'initiatives de grande envergure. De même, la gestion des ententes après coup exige un engagement continu et une vigilance constante de la part de toutes les parties concernées. AINC est chargé d'assurer la gestion des responsabilités fédérales décrites dans les ententes et de surveiller les résultats obtenus. Au cours d'audits antérieurs, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas tenu compte de l'esprit ou de l'intention

Pièce 4.6 Progrès réalisés à l'égard de deux recommandations relatives aux services à l'enfance et à la famille

Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada, en coopération avec les provinces et les organismes des Premières nations, devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir ce que l'on entend par « services raisonnablement comparables »; • déterminer quelles sont ses attentes à l'égard des services et des normes adaptées aux particularités culturelles; • appliquer cette définition et mettre en œuvre ces attentes dans le cadre du Programme. <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (mai 2008), chapitre 4, « Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Affaires indiennes et du Nord Canada », recommandation 4.26</p>	<p>Insatisfaisants</p>
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait déterminer l'ensemble des coûts nécessaires au respect des exigences du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Il devrait aussi examiner périodiquement le budget du Programme pour s'assurer que celui-ci continue de satisfaire les besoins et de minimiser les répercussions financières du Programme sur d'autres programmes ministériels.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (mai 2008), chapitre 4, « Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Affaires indiennes et du Nord Canada », recommandation 4.74</p>	<p>Satisfaisants</p>

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

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

des ententes et qu'il lui était arrivé de ne pas s'acquitter des obligations incombant au Canada aux termes des ententes. Dans le cadre du présent audit, nous avons constaté que le Ministère avait pris des mesures en vue de respecter l'esprit et l'intention des ententes sur les revendications territoriales globales, mais qu'il doit toujours y accorder une plus grande attention.

4.59 En 2003, nous avons audité la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales signées avec les Gwich'in dans les Territoires du Nord-Ouest et avec les Inuits du Nunavut. En 2007, nous avons audité la façon dont le gouvernement fédéral s'était acquitté des obligations qui lui incombait en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit. Nous avons constaté, lors de ces audits, qu'AINC et d'autres ministères fédéraux n'avaient pas honoré certaines obligations

clés du gouvernement fédéral. Nous avons en outre constaté que les ministères s'étaient attachés à la lettre de leurs responsabilités à l'égard de la mise en œuvre des revendications territoriales, sans tenir compte de l'esprit ni de l'intention des ententes. En 2007, des représentants d'AINC avaient décrit les principes de la Convention définitive des Inuvialuit comme étant les objectifs Inuvialuit, non des principes auxquels le gouvernement du Canada souscrivait. Nous avons aussi constaté qu'AINC n'avait pas coordonné les activités de mise en œuvre des obligations fédérales relatives aux revendications territoriales qui incombaient à d'autres ministères, notamment les obligations découlant des dispositions relatives aux contrats.

4.60 Au cours du présent audit de suivi, nous avons mesuré les progrès faits par AINC à l'égard de quatre recommandations formulées dans les deux audits réalisés en 2003 et en 2007 concernant les ententes sur les revendications territoriales globales conclues avec le Nunavut, les Gwich'in et les Inuvialuit. Nous avons examiné les documents ministériels et interviewé des représentants d'AINC et des groupes à l'origine des revendications. Nous avons aussi examiné et testé une nouvelle base de données utilisée par le Ministère pour faire le suivi des obligations relatives aux revendications territoriales.

4.61 Esprit et intention des ententes — En 2003, nous avons constaté qu'AINC ne tenait compte ni de l'esprit, ni de l'intention des ententes sur les revendications territoriales globales examinées. Nous lui avons recommandé de ne pas se concentrer uniquement sur les obligations, mais aussi sur les résultats. Dans le cadre du présent audit, nous avons constaté que le Ministère commençait à tenir compte de l'esprit et de l'intention des ententes sur les revendications territoriales globales. Cela était particulièrement manifeste dans les mesures qu'il a prises pour surveiller et atteindre les objectifs fixés dans les ententes. Depuis nos audits de 2003 et de 2007, AINC a défini des directives indiquant qu'il convenait de faire une interprétation plus large des obligations qui incombent au gouvernement du Canada aux termes des ententes sur les revendications territoriales globales. Les directives précisent que le gouvernement du Canada, en tant que signataire des ententes sur les revendications territoriales, doit collaborer avec les autres signataires pour honorer les obligations fédérales et favoriser l'atteinte des objectifs qui sont communs à tous les signataires. Les responsables de la mise en œuvre des ententes au sein d'AINC ont également souligné l'importance de nourrir les liens fondés sur les traités en vue de réaliser les objectifs communs énoncés dans les ententes. Par exemple, après avoir mené une étude sur les débouchés économiques des collectivités Inuvialuit, AINC collabore désormais

avec les Inuvialuit pour trouver d'autres moyens d'atteindre les objectifs économiques énoncés dans la Convention définitive des Inuvialuit.

4.62 Nous avons noté que le sous-ministre avait écrit aux autres ministères pour les informer de la stratégie élaborée pour mettre en œuvre les traités modernes et de l'objectif que le Ministère s'était donné d'améliorer la coordination interministérielle. Toutefois, au moment de notre audit, AINC s'employait encore à rédiger la version définitive de ces directives et il ne les avait pas communiquées de façon officielle aux représentants des autres ministères qui ont eux aussi des responsabilités à l'égard de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Il n'avait pas non plus élaboré de formation destinée aux fonctionnaires fédéraux en vue de garantir une mise en œuvre uniforme de la nouvelle stratégie. Par ailleurs, le Ministère n'avait pas officiellement communiqué la nouvelle stratégie aux groupes à l'origine des revendications. Des représentants de ces groupes nous ont indiqué qu'ils n'avaient pas encore vu de changement notable dans la volonté du Ministère de collaborer à l'atteinte des objectifs énoncés dans les ententes sur les revendications territoriales globales.

4.63 Mesure du rendement — Dans notre audit de 2003, nous avons recommandé à AINC d'établir des étapes et des objectifs pour mesurer les progrès. De même, en 2007, nous avons recommandé au Ministère d'élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention définitive des Inuvialuit, de surveiller les résultats obtenus et de les publier. Le Ministère s'était engagé à proposer des indicateurs de rendement à l'occasion d'une réunion ultérieure du comité de mise en œuvre, et à commencer à surveiller les progrès et à en rendre compte au printemps 2008.

4.64 Nous avons constaté qu'AINC avait défini des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs généraux des ententes sur les revendications territoriales globales. Le Ministère a aussi procédé à une évaluation des résultats obtenus grâce aux ententes. Cette évaluation a permis d'examiner les progrès réalisés dans six domaines d'intérêt général issus de quatre ententes, dont la Convention définitive des Inuvialuit. Elle n'a toutefois pas permis d'évaluer l'atteinte des objectifs de chacune des ententes, mais plutôt d'étudier l'incidence des ententes dans leur ensemble. L'évaluation a notamment révélé que les ententes sur les revendications territoriales globales avaient beaucoup contribué à l'expansion des entreprises autochtones et que les cadres réglementaires établis grâce aux ententes avaient donné lieu à des processus de prise de décisions axés sur la collaboration et le

consensus. Les fonctionnaires d'AINC nous ont indiqué qu'ils prévoyaient évaluer l'incidence des ententes sur les revendications territoriales tous les cinq ans.

4.65 Coordination des obligations fédérales — Dans notre audit de 2003, nous avons recommandé à AINC d'améliorer son cadre de coordination afin que le gouvernement du Canada puisse honorer les responsabilités confiées à l'État fédéral en vertu des ententes sur les revendications territoriales. Le Ministère s'était alors engagé à continuer de collaborer avec un comité directeur interministériel pour veiller à ce que les questions relatives à la mise en œuvre des ententes soient portées à l'attention des hauts fonctionnaires concernés dans les divers ministères fédéraux. Nous avons constaté que le Ministère avait depuis présidé à l'élaboration d'un cadre de gestion de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales. Ce cadre est appliqué par des groupes de travail fédéraux et régionaux formés de fonctionnaires de divers ministères ainsi que par un comité directeur interministériel formé de hauts fonctionnaires et présidé par AINC. Ces structures visent à faciliter les interactions entre les fonctionnaires fédéraux à l'échelle régionale, et au sein de l'administration centrale et de la haute direction. Les groupes de travail se sont vu confier les responsabilités suivantes :

- formuler des directives à l'intention des fonctionnaires fédéraux et les aider à s'acquitter de leurs rôles en matière de mise en œuvre;
- coordonner les activités au sein des ministères et entre ceux-ci;
- surveiller la mise en œuvre des obligations fédérales et faire rapport à cet égard.

Nous avons constaté, cependant, que certains outils appuyant le cadre demeuraient incomplets.

4.66 Nous avons aussi constaté qu'il y avait eu amélioration du processus de mise en œuvre des dispositions relatives aux contrats fédéraux aux termes des ententes sur les revendications territoriales globales, un secteur de préoccupation déjà signalé dans nos audits antérieurs. En 2008, le Conseil du Trésor a révisé sa politique afin de préciser les obligations des ministères lors de la passation de contrats au sein de régions visées par ces ententes. Grâce à ces directives, AINC est désormais chargé de la communication d'informations sur les activités fédérales d'approvisionnement au sein de régions visées par une entente sur les revendications territoriales. Nous avons constaté que le Ministère avait aussi lancé des initiatives visant à mieux faire connaître aux autres ministères les dispositions relatives aux contrats

en vigueur dans les régions visées par ces ententes. L'École de la fonction publique du Canada a élaboré un cours de formation sur la passation de contrats au sein des régions visées qui est offert à tous les agents d'approvisionnement de l'administration fédérale.

4.67 Mise en œuvre des obligations — En 2007, nous avons recommandé à AINC de recenser chacune des obligations du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit, de déterminer les organisations fédérales qui en sont responsables et de les informer clairement de leurs responsabilités respectives; d'établir un plan d'exécution des obligations; et d'assurer un suivi régulier du respect des obligations du Canada et d'en rendre compte aux autres signataires. Le Ministère s'était alors engagé à définir une stratégie pour communiquer les obligations aux autres organisations fédérales avant mars 2008, à faire un suivi du respect des obligations du Canada et à communiquer l'information à cet égard aux autres signataires.

4.68 Pour faire ce suivi, AINC a mis au point un nouveau système électronique de saisie des données en 2010. Ce système permet de faire le suivi de toutes les obligations du gouvernement fédéral en vertu des ententes sur les revendications territoriales. Nous avons choisi au hasard dix obligations découlant de deux ententes sur les revendications territoriales en vue d'examiner l'information saisie dans la base de données à leur égard. Nous avons constaté que la base de données contenait de l'information sur la plupart des obligations que nous avons examinées, ainsi que sur leur état d'avancement. Au moment de notre audit, cependant, le Ministère s'employait toujours à perfectionner sa base de données en ce qui a trait à l'exactitude des données saisies et à certaines fonctions de rapport.

4.69 Nous avons choisi au hasard cinq obligations fédérales découlant de chacune des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Gwich'in et les Inuvialuit et incombant à d'autres ministères. Nous avons voulu déterminer si AINC avait communiqué clairement à ces ministères leurs responsabilités respectives. Nous avons constaté que AINC n'avait pas informé les autres ministères des obligations précises qui leur avaient été conférées. Il n'avait pas non plus de plan pour veiller à ce qu'ils s'acquittent de ces obligations, ni de processus pour vérifier s'ils l'avaient fait.

4.70 Le Canada doit impérativement honorer ses obligations aux termes des ententes sur les revendications territoriales et surveiller la réalisation des objectifs fixés dans ces ententes. Il pourra ainsi avoir l'assurance que les groupes à l'origine des revendications retirent les avantages convenus aux termes des ententes. Depuis 2007, AINC s'est amélioré dans la communication de directives aux autres ministères au sujet de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, et il a commencé à évaluer leurs résultats. Le Ministère a aussi commencé à surveiller l'exécution de certaines obligations fédérales (voir la pièce 4.7). Il faudra cependant une collaboration de tous les instants pour poursuivre les progrès déjà réalisés et concrétiser les améliorations socioéconomiques et collectives qui devraient découler des ententes sur les revendications territoriales globales.

Pièce 4.7 Progrès réalisés à l'égard de quatre recommandations relatives aux ententes sur les revendications territoriales globales

Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait modifier son système d'information sur les obligations en matière de revendications territoriales pour s'assurer qu'il traite non seulement des obligations, mais également des résultats, et qu'il présente les échéanciers établis ainsi que les objectifs intermédiaires à atteindre de manière à ce que puissent être évalués les progrès accomplis.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2003), chapitre 8, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », recommandation 8.63</p>	Satisfaisants
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en collaboration avec les Inuvialuit et les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention définitive des Inuvialuit. Le Ministère devrait aussi surveiller les résultats obtenus et les communiquer publiquement à tous les signataires.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (octobre 2007), chapitre 3, « La Convention définitive des Inuvialuit », recommandation 3,85</p>	Satisfaisants
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait améliorer son cadre de coordination afin que le gouvernement du Canada puisse honorer les responsabilités confiées au gouvernement fédéral en vertu des ententes sur les revendications territoriales.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2003), chapitre 8, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », recommandation 8.77</p>	Satisfaisants

Pièce 4.7 Progrès réalisés à l'égard de quatre recommandations relatives aux ententes sur les revendications territoriales globales (suite)

Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer une approche stratégique en vue d'assurer l'exécution des obligations du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. Dans le cadre de cette approche, le Ministère devrait à tout le moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> • recenser chacune des obligations du Canada et déterminer les organisations fédérales qui en sont responsables, et informer clairement ces organisations de leurs responsabilités respectives; • élaborer un plan d'exécution des obligations fédérales; • assurer un suivi régulier du respect des obligations du Canada et en rendre compte aux autres signataires. <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada (octobre 2007), chapitre 3, « La Convention définitive des Inuvialuit », recommandation 3.76</i></p>	<p>Insatisfaisants</p>

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

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

Les efforts de rationalisation d'AINC n'ont pas allégé les obligations en matière de rapports des Premières nations

4.71 Le gouvernement fédéral a instauré un grand nombre de programmes et de services à l'intention des collectivités des Premières nations. La plupart de ces programmes et services sont mis en œuvre grâce à des mécanismes de financement comme des accords de contribution, qui associent l'octroi des fonds à des obligations en matière de rapports, notamment sur l'utilisation des fonds attribués. Ces obligations instaurées par les organisations fédérales peuvent représenter un fardeau administratif important, surtout pour les nombreuses collectivités qui comptent moins de 500 habitants. AINC et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont commencé à rationaliser les exigences en matière de rapports à l'endroit des collectivités des Premières nations, mais leurs efforts n'ont pas été soutenus.

4.72 En 2002, nous avons examiné le nombre de rapports que les Premières nations devaient présenter aux organisations fédérales. Nous avons alors estimé que quatre organisations fédérales exigeaient, ensemble, environ 168 rapports annuels de chacune des réserves des Premières nations. Nous avons aussi constaté qu'un grand nombre de ces rapports n'étaient pas nécessaires et n'étaient pas, dans les faits, utilisés par les organisations fédérales. Nous avons fait un suivi de cette

question en 2006. Nous avons alors constaté que les ministères fédéraux avaient fait peu de progrès pour donner suite à nos recommandations visant à alléger les exigences en matière de rapports. Lors de notre audit de suivi de 2006, nous avons indiqué qu'AINC avait déclaré recevoir à lui seul plus de 60 000 rapports par an provenant de plus de 600 collectivités des Premières nations. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada avait analysé l'ampleur des interventions du gouvernement fédéral au sein des Premières nations et confirmé la gravité du problème que nous avons signalé en 2002.

4.73 Au cours du présent audit de suivi, nous avons examiné les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et AINC pour rationaliser les exigences en matière de rapports à l'égard des bénéficiaires de l'aide financière fédérale, notamment les collectivités des Premières nations. Nous avons aussi mesuré les progrès réalisés en vue de donner suite aux recommandations que nous avons formulées en 2002.

4.74 Rationalisation des rapports dans l'ensemble de l'administration fédérale — En juin 2006, le président du Conseil du Trésor a demandé à un groupe d'experts indépendants d'examiner et de recommander des méthodes visant à simplifier la gestion des subventions et des contributions. Un peu plus tard au cours de cette même année, le groupe d'experts a indiqué que le gouvernement fédéral devait simplifier considérablement le cadre de présentation des rapports et de reddition de compte qui visait les accords de subventions et de contributions. Il a recommandé que le Conseil du Trésor et les ministères modifient leurs exigences en matière de surveillance et de présentation de rapports par les bénéficiaires afin de réduire les recouvrements et la redondance, et qu'ils veillent à ce que les exigences soient clairement associées à un besoin qui puisse être démontré.

4.75 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a répondu au groupe d'experts en 2008 en publiant le Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions. Dans ce plan, le gouvernement s'engage à alléger le fardeau administratif et les exigences en matière de présentation de rapports qui sont imposées aux bénéficiaires. Le Secrétariat a créé un nouveau centre d'expertise qui a été chargé de diriger et de coordonner la mise en œuvre du plan d'action. Le plan prévoyait notamment l'élaboration de plans d'action ministériels visant à améliorer l'administration et l'efficacité des programmes de subventions et de contributions. Il a également abouti à la publication de la *Politique sur les paiements de transfert* révisée et d'une nouvelle directive, qui sont toutes deux entrées en vigueur en 2008. En vertu de

la politique révisée, les administrateurs généraux doivent veiller à ce que les exigences administratives pour les bénéficiaires soient proportionnelles au niveau de risque. Les ministères doivent déterminer les exigences en matière de rapports après avoir évalué les risques. Ils devaient se doter d'un système d'évaluation des risques avant mars 2010. Les fonctionnaires d'AINC nous ont indiqué que le Ministère avait été autorisé, verbalement, à reporter cette échéance à 2011. Le Secrétariat ne surveille pas les efforts déployés par les ministères pour alléger les exigences en matière de rapports, car il juge que cette responsabilité incombe aux administrateurs généraux à titre d'administrateurs des comptes des ministères.

4.76 Nous avons constaté qu'au moment de notre audit, AINC n'avait pas encore mis au point un processus définitif pour évaluer les risques associés aux accords de contributions. C'est donc dire que le Ministère n'a pas encore déterminé le niveau d'exigences en matière de rapports le mieux adapté à chaque Première nation, comme le prévoit la *Politique sur les paiements de transfert* de 2008.

4.77 Initiatives lancées par AINC — En 2002, nous avons recommandé au gouvernement fédéral d'examiner régulièrement les exigences en matière de rapports afin d'établir les besoins en information lors de l'instauration de nouveaux programmes et de supprimer les rapports qui étaient inutiles ou faisaient double emploi. Le gouvernement avait convenu que les rapports exigés devaient être administrativement efficaces et rationalisés dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il s'était engagé à examiner les exigences en matière de rapports individuellement à l'échelle des ministères et collectivement dans le cadre d'une initiative visant l'ensemble de l'administration fédérale. Nous avons constaté qu'AINC avait lancé en 2003 une initiative d'examen des données recueillies qui avait été abandonnée en 2007. Cet examen visait à comprendre les raisons qui sous-tendaient les exigences en matière de rapports, notamment l'ampleur du fardeau administratif qui pesait sur les Premières nations. Ces efforts ont abouti à l'établissement de la *Politique de collecte de données* en 2004.

4.78 Dans le cadre du présent audit, nous avons constaté également qu'AINC s'efforçait de mieux comprendre comment il en est arrivé à estimer que les Premières nations devaient transmettre 60 000 rapports par année. Pour calculer cette estimation, le Ministère a fait le total des rapports saisis dans tous ses anciens systèmes régionaux qui concernaient de près ou de loin les programmes de subventions et de contributions. Ce total comprenait les nombreux rapports qui ne sont pas directement exigés aux termes des accords de contributions, par

exemple l'obligation de transmettre à AINC des renseignements actualisés sur tout changement dans la population des Premières nations vivant dans chaque réserve, notamment les naissances, les décès et les déménagements.

4.79 Poursuite d'autres initiatives — En 2007, AINC a lancé l'Initiative sur les rapports intelligents, qui portait surtout sur la mesure du rendement et visait à déterminer quelle était l'information vraiment nécessaire à la gestion des programmes et à la reddition de comptes. En juin 2010, le sous-ministre a nommé un représentant spécial pour diriger une autre initiative visant à alléger les exigences en matière de rapports.

4.80 Système électronique pour la rationalisation des rapports — En 2006, AINC a implanté un système électronique de gestion des paiements de transfert : le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI). Ce système a été conçu, en partie, pour réduire le fardeau administratif et permettre aux Premières nations de présenter leurs rapports par voie électronique et au Ministère, de rationaliser les processus administratifs.

4.81 Nous avons constaté que le système avait entraîné la rationalisation de certaines exigences en matière de rapports. Il fait en sorte que les rapports exigés dans le cadre des ententes de financement se limitent à ceux qui sont prévus dans les ententes. Selon des fonctionnaires, c'est en partie grâce à l'instauration du système PTPNI que le Ministère a pu supprimer ou réduire la taille de plusieurs rapports. Selon le Guide national de présentation des rapports des Premières nations de 2009-2010, par exemple, AINC a supprimé neuf rapports nationaux, sept rapports régionaux et des éléments de douze autres rapports. Le système prévoit aussi des procédures pour saisir et gérer l'information sur les ententes de financement dans le but d'assurer le respect des autorisations financières.

4.82 Par ailleurs, même si le Ministère a offert certains cours de formation aux Premières nations sur l'utilisation du système PTPNI, bon nombre d'entre elles ne peuvent s'en servir en raison de leur capacité limitée et d'un fort roulement de personnel. Au moment de notre audit, 334 des quelque 700 Premières nations et conseils tribaux avaient accès au système PTPNI; de ce nombre, 228 l'utilisaient régulièrement. Pour tous les autres conseils tribaux et Premières nations n'y ayant pas accès, le Ministère continue de recevoir les rapports séparément et de saisir manuellement l'information qu'ils contiennent dans le système.

4.83 Augmentation récente des exigences en matière de rapports — En dépit de ces nombreuses initiatives, nous n'avons pas constaté une baisse notable du fardeau administratif. Nous avons pu déterminer le nombre de rapports véritablement exigés des Premières nations depuis l'instauration du système PTPNI, car celui-ci conserve tous les rapports se rattachant aux accords de contributions. Le nombre de rapports exigés est passé de 30 000 en 2007-2008 à 32 000 en 2009-2010. Cette augmentation pourrait être attribuable aux nouvelles exigences en matière de reddition de comptes qui visent l'ensemble de l'administration publique et aux nouveaux programmes offerts aux Premières nations. Les représentants des Premières nations avec lesquels nous avons discuté nous ont indiqué qu'ils n'avaient pas constaté d'allègement dans les exigences en matière de rapports depuis notre dernier audit. Plusieurs ont même indiqué que le fardeau administratif s'était alourdi au cours des dernières années.

4.84 AINC a également élaboré une *Politique de collecte de données* en 2004 et rédigé des directives connexes en 2007. En vertu de cette politique, toutes les exigences en matière de rapports doivent être évaluées avant la création ou le renouvellement d'un programme. Nous avons examiné le processus d'approbation de six programmes créés ou renouvelés entre avril 2007 et mars 2010 afin de déterminer si cette évaluation avait bel et bien été exécutée. Nous avons constaté que la *Politique* n'avait pas été appliquée pour la majorité de ces programmes, et que les exigences en matière de rapports n'avaient pas été examinées lors de la création ou du renouvellement des programmes.

4.85 Comme nous l'avons indiqué dans la préface, le fardeau lié aux exigences fédérales en matière de rapports continue de nous inquiéter, surtout pour ce qui est des accords de contributions qu'AINC a signés avec les Premières nations. Beaucoup d'initiatives susceptibles de rationaliser les rapports ont été lancées, mais elles n'ont pas donné lieu à des améliorations significatives. Le Ministère n'applique pas la *Politique de collecte de données* et n'a pas procédé à toutes les évaluations des risques à l'égard des bénéficiaires des Premières nations qui sont prévues dans la nouvelle *Politique sur les paiements de transfert* du gouvernement fédéral. Il est donc difficile d'évaluer si le niveau actuel des exigences en matière de rapports contribue à la responsabilisation des Premières nations, ni s'il aide le Ministère et les Premières nations à s'acquitter de leurs responsabilités de gestion. Les Premières nations continuent de consacrer temps et ressources à établir des rapports pour AINC, alors que certains de ces rapports ont peu d'utilité et peuvent empêcher les Premières nations de répondre aux besoins de leurs membres. La pièce 4.8 présente notre évaluation des progrès réalisés à ce sujet.

Pièce 4.8 Progrès réalisés à l'égard d'une recommandation relative aux exigences en matière de rapports

Recommandation	Progrès
<p>Le gouvernement fédéral devrait consulter les Premières nations lorsqu'il effectue son examen régulier des exigences en matière de rapports, afin d'établir les besoins en information quand de nouveaux programmes sont mis en place. Il faudrait en outre laisser tomber les exigences en matière de rapports qui se révèlent inutiles ou font double emploi.</p> <p><i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (décembre 2002), chapitre 1, « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux », recommandation 1.61</p>	Insatisfaisants

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

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

4.86 Recommandation — Affaires indiennes et du Nord Canada, en concertation avec les organisations fédérales concernées, devrait définir des plans de mise en œuvre des recommandations pour lesquelles les progrès réalisés jusqu'ici ont été jugés insatisfaisants ou incomplets. Ces plans devraient prévoir des objectifs, des cibles, des mesures précises et des échéances pour atteindre les résultats, et des indicateurs pour évaluer les progrès réalisés.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) est d'accord pour élaborer des plans de mise en œuvre, tel que recommandé, avec les précisions suivantes :

- Le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations et le Programme des partenariats en éducation font partie de l'initiative de réforme de l'éducation des Premières nations lancée en 2008 pour établir les fondations à long terme d'une amélioration des résultats en matière d'éducation. Des ententes tripartites sont en place dans sept provinces, y compris une entente infra-régionale avec la Saskatchewan et une entente tripartite avec la Colombie-Britannique en matière d'éducation de la maternelle à la 12^e année qui est prête à être mise en œuvre.
- AINC appuie les efforts déployés par Santé Canada en ce qui concerne l'eau potable, et collabore entièrement avec ce ministère.
- Une stratégie contre le problème des moisissures qui touche le logement dans les réserves est mise de l'avant par l'entremise

du Comité de la qualité de l'air intérieur, qui comprend des représentants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de Santé Canada et de l'Assemblée des Premières Nations, ainsi qu'un financement accru lorsque l'occasion se présente.

- À propos des services à l'enfance et à la famille, des progrès considérables ont été accomplis pour définir la comparabilité tout en respectant les particularités des différentes juridictions. Le principe directeur selon lequel les Premières nations sont les plus aptes à définir ce qui constitue des services adaptés sur le plan culturel est maintenant intégré à tous les pourparlers tripartites, comme des options de prise en charge adaptées au plan culturel.
- En ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi de la Convention définitive des Inuvialuit ainsi que d'autres traités, la question progresse grâce au Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT). Ce système a été présenté au cours de la dernière année à d'autres ministères fédéraux par l'intermédiaire des caucus régionaux de l'Atlantique, du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, et nous prévoyons des présentations similaires dans le reste du pays. Les autres ministères auront accès en ligne au SSODT au cours de la prochaine année. De plus, le sous-ministre a communiqué à ses collègues l'importance de leur participation active à la mise en œuvre. Des groupes de travail sur la mise en œuvre appuient les efforts déployés par nos collègues d'autres ministères pour collaborer à la mise en œuvre sur le plan national ou régional. Nous avons entrepris l'élaboration de lignes directrices pour fournir de l'information et une orientation relative aux enjeux critiques, comme le règlement extrajudiciaire des différends.
- En ce qui concerne les exigences de fournir des rapports, les consultations se poursuivent avec les Premières nations et tous les intervenants par l'intermédiaire du titulaire d'un poste de la haute direction nouvellement créé et qui relève directement du sous-ministre.

Conclusion

4.87 Le gouvernement fédéral appuie la prestation de plusieurs services aux Premières nations vivant dans les réserves, comme le font, à l'extérieur des réserves, les gouvernements provinciaux et municipaux. Au cours des dix dernières années, le Bureau du

vérificateur général a publié 16 chapitres de rapports qui portaient directement sur des questions touchant les Premières nations et les Inuits. De plus, il a formulé 91 recommandations à l'intention d'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres organisations fédérales en vue de régler une grande variété de problèmes. Le présent audit constitue un suivi de 12 de ces recommandations.

4.88 Nous avons constaté qu'AINC avait réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de certaines recommandations. Le Ministère s'est davantage attaché à respecter l'esprit et l'intention des ententes sur les revendications territoriales et à mesurer leur incidence. AINC a également renforcé son cadre de coordination de manière à permettre aux autres organisations fédérales de comprendre les obligations qui leur incombent en vertu des ententes. Le Ministère a évalué les coûts de la prestation de services éducatifs dans les réserves et les a comparés à ceux des services offerts dans les provinces. AINC et Santé Canada ont rédigé un projet de loi visant à poser le fondement législatif du contrôle de la qualité de l'eau potable dans les réserves, mais il faudra des années avant que des règlements ne soient instaurés.

4.89 En dépit des mesures prises et des efforts déployés, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Santé Canada n'avaient pas réalisé de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de bon nombre de nos recommandations. Ces recommandations visaient certains des sujets de préoccupation les plus importants pour les Premières nations, notamment l'enseignement, le logement, les services à l'enfance et à la famille et les exigences en matière de rapports. Les trois organisations fédérales se sont maintes fois engagées à agir. Nous avons toutefois constaté que ces engagements et les mesures prises par la suite ont rarement abouti à des améliorations. Dans certains cas, la situation s'est même dégradée depuis nos audits antérieurs : l'écart de scolarisation s'est creusé, la pénurie de logements de qualité convenable dans les réserves s'est aggravée et les exigences en matière de rapports se sont alourdies.

4.90 Même si le gouvernement fédéral a pris de nombreuses mesures pour régler un grand nombre des problèmes examinés dans le présent audit, nous avons constaté qu'il n'était pas aisé de s'attaquer à ces questions complexes. Par ailleurs, les conditions de vie dans les réserves ne se sont pas beaucoup améliorées au cours des dix dernières années. Nous croyons que des problèmes structurels ont empêché que de plus grands progrès soient réalisés pour améliorer les conditions de vie et le bien-être des Premières nations vivant dans les réserves. Nous avons abordé certains de ces problèmes dans la préface du présent chapitre.

À propos de l'audit

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

Objectifs

L'audit avait pour principal objectif de déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada avaient réalisé des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés visant les programmes destinés aux Premières nations que nous avons formulées dans des rapports du Bureau du vérificateur général du Canada.

Les sous-objectifs de l'audit étaient les suivants :

- déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada a fait des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés visant les programmes d'enseignement des Premières nations formulées dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (novembre 2004), chapitre 5, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire »;
- déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada a fait des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés formulées dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2008) chapitre 4, qui s'intitule « Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Affaires indiennes et du Nord Canada »;
- déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont fait des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés formulées dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (avril 2003), chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations – Le logement dans les réserves »;
- déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada ont fait des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés formulées dans le *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (septembre 2005), chapitre 5 « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations »;
- déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont fait des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés formulées dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (décembre 2002), chapitre 1, « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux »;

- déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada a fait des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés portant sur les revendications territoriales des Premières nations formulées dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (novembre 2003), chapitre 8, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord » et le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* (octobre 2007), chapitre 3, « La Convention définitive des Inuvialuit ».

Étendue et méthode

Les entités visées par l'audit de suivi sont Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. AINC est le ministère principalement responsable d'honorer les obligations et les engagements du gouvernement du Canada envers les Premières nations. Il fait donc partie de tous les secteurs d'intérêt de l'audit. Santé Canada a été visé par le suivi parce qu'il joue un rôle dans l'approvisionnement en eau potable dans les réserves et qu'il est concerné par des questions liées à la salubrité des logements, comme la moisissure. La SCHL a été visée par l'audit, car elle s'occupe de la pénurie de logements, de l'amélioration des conditions de logement et de la lutte contre les moisissures dans les réserves. Étant donné que les recommandations formulées par le passé sur la rationalisation des exigences en matière de rapports ont été adressées au gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a aussi été visé par l'audit. Nous avons obtenu des documents pertinents que nous avons examinés et nous avons interviewé des représentants des quatre entités concernées afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations antérieures.

Pour ce qui est de l'échantillon représentatif dont il est question dans la section sur l'eau, nous avons choisi les trois régions où le plus de mises en garde sont émises concernant l'eau potable et avons prélevé des échantillons au hasard dans ces régions. Nous avons également basé notre examen des obligations en matière de revendications territoriales sur des échantillons prélevés au hasard.

Les Premières nations n'étaient pas visées par notre audit. Nous avons néanmoins rendu visite à certaines d'entre elles dans des réserves et à certaines de leurs organisations afin de recueillir leurs points de vue sur les progrès réalisés depuis que nous avons mené nos audits antérieurs.

Critères

Pour déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont réalisé des progrès satisfaisants en vue de donner suite aux principales observations et de mettre en œuvre les recommandations clés visant les programmes destinés aux Premières nations que nous avons formulées dans des rapports du Bureau du vérificateur général du Canada portant sur des questions autochtones, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Enseignement	
<p>AINC, de concert avec les Premières nations, a élaboré et mis en œuvre une stratégie et un plan d'action, assortis de cibles, pour combler l'écart de scolarisation. Le Ministère rend compte de ses progrès au Parlement et aux Premières nations en temps opportun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2004), chapitre 5, « Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », recommandation 5.33 • AINC, réponse à la recommandation 5.33 formulée en novembre 2004 • AINC, <i>Plan d'action en matière d'éducation</i>, 2005 • AINC, <i>Rapport sur les plans et priorités</i>, 2009-2010
<p>AINC recueille de l'information sur les coûts de la prestation des services d'éducation dans les réserves et compare ces coûts à ceux de services semblables offerts par les provinces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2004), chapitre 5, « Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », recommandation 5.51 • AINC, réponse à la recommandation 5.51 formulée en novembre 2004 • AINC, <i>Plan d'action en matière d'éducation</i>, 2005
<p>AINC examine ses mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire, y compris le recours aux transferts flexibles visant à assurer un financement équitable du plus grand nombre d'étudiants admissibles possible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport du Comité permanent des comptes publics (CCP), recommandation 11, juin 2005 (se rattachant à la recommandation 5.94 du chapitre 5 du <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> de novembre 2004) • Réponse du gouvernement du Canada au rapport du CCP ci-dessus • AINC, Plan d'action du rapport de vérification interne portant sur le Programme d'enseignement postsecondaire, 2009
Critères	Sources
Services à l'enfance et à la famille	
<p>AINC, en coopération avec les provinces et les organismes des Premières nations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définit ce que l'on entend par « services raisonnablement comparables »; • détermine quelles sont ses attentes à l'égard des services et des normes adaptés aux particularités culturelles; • applique cette définition et met en œuvre ces attentes dans le cadre de son programme. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (mai 2008), chapitre 4, « Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada », recommandation 4.26 • AINC, réponse à la recommandation 4.26 formulée en mai 2008 • AINC, Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Manuel national

<p>AINC détermine les coûts rattachés au respect des exigences du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Il examine ensuite périodiquement le budget du Programme pour s'assurer que celui-ci continue de satisfaire aux besoins et minimise les répercussions financières du Programme sur d'autres programmes ministériels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (mai 2008), chapitre 4, « Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada », recommandation 4.74 • AINC, réponse à la recommandation 4.74 formulée en mai 2008 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i> (parties 5.2.1 et 5.2.2) • AINC, Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Manuel national
<p>AINC fait une étude comparative entre le financement accordé aux organismes des Premières nations offrant des services d'aide à l'enfance et à la famille et le financement consenti par les provinces à des organismes semblables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport du Comité permanent des comptes publics (CCP), mars 2009, recommandation 2 (se rattachant aux recommandations 4.26 et 4.74 du chapitre 4 du <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> de mai 2008) • Réponse du gouvernement du Canada au rapport du CCP • Programme des services à l'enfance et à la famille des premières nations – Manuel national
Critères	Sources
Logement	
<p>AINC et la SCHL prennent des mesures pour réduire la pénurie de logements qui existait en 2003.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (avril 2003), chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves », paragraphe 6.1 • AINC, <i>Rapport sur les plans et priorités</i>, 2007-2008 • Ministère des Finances Canada, Budget de 2005
<p>AINC et la SCHL prennent des mesures pour réduire la proportion de logements qui doivent être rénovés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (avril 2003), chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves », paragraphe 6.1 • AINC, <i>Rapport sur les plans et priorités</i>, 2007-2008 • Ministère des Finances Canada, Budget de 2005
<p>AINC, la SCHL et Santé Canada élaborent, de concert avec les Premières nations, une stratégie et un plan d'action afin de régler le problème de la moisissure dans les réserves.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (avril 2003), chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves », recommandation 6.48 • Réponses des trois organisations à la recommandation 6.48 formulée en avril 2003 • Mandat du comité interministériel sur les moisissures

Critères	Sources
Eau potable	
<p>AINC et Santé Canada, de concert avec les Premières nations, élaborent et mettent en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation est comparable à celle des provinces et est conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. Elle devrait à tout le moins traiter des rôles et responsabilités, des exigences en matière de qualité de l'eau, des exigences techniques, de la certification des systèmes, de l'accréditation des opérateurs, du respect et de l'application de la réglementation et des exigences en matière de rapports destinés au public.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (septembre 2005), chapitre 5, « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », recommandation 5.36 • Réponse des ministères à la recommandation 5.36 formulée en septembre 2005 • Discours du Trône de 2010
<p>Santé Canada, de concert avec AINC et les Premières nations, veille à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les analyses de l'eau potable suggérées dans les <i>Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada</i> soient effectuées; • les résultats des analyses soient dûment consignés et les renseignements pertinents soient partagés avec les parties concernées; • les situations où l'eau n'est pas salubre, ou les situations où il n'y a pas d'assurance que l'eau est salubre, soient identifiées et que les mesures à prendre dans chaque situation soient définies; • des mesures soient prises par les parties responsables, selon les besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (septembre 2005), chapitre 5, « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », recommandation 5.69 • Réponse des ministères à la recommandation 5.69 formulée en septembre 2005 • Santé Canada, <i>Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60^e parallèle</i> • AINC, <i>Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations</i>
<p>AINC réduit le nombre de réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations qui présentent un risque important en matière de qualité ou de salubrité de l'eau.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (septembre 2005), chapitre 5, « L'eau potable dans les collectivités des Premières nations », recommandation 5.13 • AINC, <i>Rapport sur les plans et priorités, 2006-2007</i>
Critères	Sources
Exigences en matière de rapports	
<p>AINC et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada examinent les exigences en matière de rapports pour les programmes de contribution et suppriment les rapports inutiles ou qui font double emploi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (décembre 2002), chapitre 1, « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux », recommandation 1.61 • Réponse du gouvernement du Canada à la recommandation 1.61 formulée en décembre 2002 • AINC, <i>Politique de collecte de données, 2004</i> • Conseil du Trésor du Canada, <i>Politique sur les paiements de transfert, 2008</i>, paragraphes 6.5.5 et 6.5.10 • Communiqué du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : « Le nouveau gouvernement passe à l'action pour améliorer les programmes de subventions et de contributions », 14 février 2007

<p>AINC possède des moyens et des méthodes pour saisir, gérer et évaluer les rapports présentés par les Premières nations, en temps opportun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Directive sur les paiements de transfert</i>, 2008, paragraphe 6.5.2 • Conseil du Trésor, <i>Directive sur la tenue de documents</i>, 2009, paragraphes 5.1.1 et 6.1.3 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion de l'information</i>, 2007, paragraphe 5.2.3
<p>AINC, de concert avec les Premières nations, examine les exigences en matière de rapports afin de déterminer les besoins à cet égard lors de la création de nouveaux programmes et exige uniquement l'information dont il a besoin à des fins de gestion et de reddition de comptes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (décembre 2002), chapitre 1, « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux », recommandation 1.61 • Réponse du gouvernement du Canada à la recommandation 1.61 formulée en décembre 2002 • AINC, <i>Politique de collecte de données</i>, 2004
Critères	Sources
Revendications territoriales	
<p>AINC possède un système qui fait le suivi à la fois des obligations en matière de revendications territoriales et des résultats de leur mise en œuvre. Ce système établit également des échéances et des objectifs mesurables qui permettent d'évaluer les progrès réalisés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2003), chapitre 8, « Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », recommandation 8.63 • AINC, réponse à la recommandation 8.63 formulée en novembre 2003 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada</i>, 2000
<p>Le cadre de coordination d'AINC permet de veiller à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte des responsabilités qui lui sont confiées aux termes des ententes sur les revendications territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (novembre 2003), chapitre 8, « Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », recommandation 8.77 • AINC, réponse à la recommandation 8.77 formulée en novembre 2003 • AINC, <i>Mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale – Guide à l'intention des représentants du gouvernement fédéral</i>, 2003
<p>AINC définit une approche stratégique en vue d'assurer l'exécution des obligations du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. Dans le cadre de cette approche, le Ministère devrait à tout le moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> • recenser chacune des obligations du Canada et déterminer les organisations fédérales qui en sont responsables, et informer clairement ces organisations de leurs responsabilités respectives; • définir un plan pour mettre en œuvre les obligations fédérales; • assurer un suivi du respect des obligations du Canada et en rendre compte aux autres signataires. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (octobre 2007), chapitre 3, « La Convention définitive des Inuvialuit », recommandation 3.76 • AINC, réponse à la recommandation 3.76 formulée en octobre 2007 • Mandat d'AINC à titre d'organisation fédérale responsable au premier chef de la mise en œuvre des ententes • Mémoires au Cabinet, 1984-1985 • AINC, <i>Mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale – Guide à l'intention des représentants du gouvernement fédéral</i>, 2003 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada</i>, 2000

<p>AINC, en collaboration avec les Inuvialuit et les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, élabore des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention définitive des Inuvialuit, surveille les résultats obtenus et les communique publiquement à tous les signataires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> (octobre 2007), chapitre 3, « La Convention définitive des Inuvialuit », recommandation 3.85 • AINC, réponse à la recommandation 3.85 formulée en octobre 2007 • Mémoires au Cabinet, 1984 • AINC, <i>Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats</i>, 2001 • AINC, <i>Politique sur les revendications territoriales globales</i>, 1986
--	--

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période qui s'étend de 2002 à 2010. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 1^{er} novembre 2010.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Frank Barrett

Directrice : Nadine Cormier

Irene Andayo

Laurent Bergeron Collin

Alexandre Boucher

Maria Pooley

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau — Recommandation

La recommandation formulée au chapitre 4 est présentée ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne.

Recommandation	Réponse
<p>4.86 Affaires indiennes et du Nord Canada, en concertation avec les organisations fédérales concernées, devrait définir des plans de mise en œuvre des recommandations pour lesquelles les progrès réalisés jusqu'ici ont été jugés insatisfaisants ou incomplets. Ces plans devraient prévoir des objectifs, des cibles, des mesures précises et des échéances pour atteindre les résultats, et des indicateurs pour évaluer les progrès réalisés.</p>	<p>Recommandation acceptée. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) est d'accord pour élaborer des plans de mise en œuvre, tel que recommandé, avec les précisions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations et le Programme des partenariats en éducation font partie de l'initiative de réforme de l'éducation des Premières nations lancée en 2008 pour établir les fondations à long terme d'une amélioration des résultats en matière d'éducation. Des ententes tripartites sont en place dans sept provinces, y compris une entente infra-régionale avec la Saskatchewan et une entente tripartite avec la Colombie-Britannique en matière d'éducation de la maternelle à la 12^e année qui est prête à être mise en œuvre. • AINC appuie les efforts déployés par Santé Canada en ce qui concerne l'eau potable, et collabore entièrement avec ce ministère. • Une stratégie contre le problème des moisissures qui touche le logement dans les réserves est mise de l'avant par l'entremise du Comité de la qualité de l'air intérieur, qui comprend des représentants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de Santé Canada et de l'Assemblée des Premières Nations, ainsi qu'un financement accru lorsque l'occasion se présente. • À propos des services à l'enfance et à la famille, des progrès considérables ont été accomplis pour définir la comparabilité tout en respectant les particularités des différentes juridictions. Le principe directeur selon lequel les Premières nations sont les plus aptes à définir ce qui constitue des services adaptés sur le plan culturel est maintenant intégré à tous les pourparlers tripartites, comme des options de prise en charge adaptées au plan culturel.

Recommandation	Réponse
	<ul style="list-style-type: none"> • En ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi de la Convention définitive des Inuvialuit ainsi que d'autres traités, la question progresse grâce au Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT). Ce système a été présenté au cours de la dernière année à d'autres ministères fédéraux par l'intermédiaire des caucus régionaux de l'Atlantique, du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, et nous prévoyons des présentations similaires dans le reste du pays. Les autres ministères auront accès en ligne au SSODT au cours de la prochaine année. De plus, le sous-ministre a communiqué à ses collègues l'importance de leur participation active à la mise en œuvre. Des groupes de travail sur la mise en œuvre appuient les efforts déployés par nos collègues d'autres ministères pour collaborer à la mise en œuvre sur le plan national ou régional. Nous avons entrepris l'élaboration de lignes directrices pour fournir de l'information et une orientation relative aux enjeux critiques, comme le règlement extrajudiciaire des différends. • En ce qui concerne les exigences de fournir des rapports, les consultations se poursuivent avec les Premières nations et tous les intervenants par l'intermédiaire du titulaire d'un poste de la haute direction nouvellement créé et qui relève directement du sous-ministre.

Le Point — Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — 2011

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière

Points saillants — Chapitres 1 à 6

Annexe

Chapitre 1	La gestion et le contrôle financiers et la gestion des risques
Chapitre 2	Les grands projets de technologie de l'information
Chapitre 3	La vérification interne
Chapitre 4	Les programmes pour les Premières nations dans les réserves
Chapitre 5	Les services nationaux de police — Gendarmerie royale du Canada
Chapitre 6	La réglementation des matériels médicaux — Santé Canada
Chapitre 7	Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2010

