



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation de la Politique d'intervention

Projet n° 09082

Novembre 2010

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Canada 

Table des matières

<i>Table des matières</i>	<i>ii</i>
<i>Liste d'acronymes</i>	<i>iv</i>
<i>Remarque</i>	<i>v</i>
<i>Sommaire</i>	<i>vi</i>
Réponse de la direction et plan d'action	1
1. Introduction	1
1.1 Vue d'ensemble	1
1.2 Profil de la Politique	1
2. Méthodologie d'évaluation	6
2.1 Objectifs de l'évaluation	6
2.2 Questions et enjeux liés à l'évaluation	6
2.3 Portée de l'évaluation et moment choisi	7
2.4 Méthodologie d'évaluation	8
2.5 Évaluation, gestion et assurance de la qualité	18
2.6 Présentation des constatations et de l'analyse	18
3. Conclusions de l'évaluation – pertinence	20
3.1 Priorités et besoins constants	20
3.2 Cohérence avec les priorités et les politiques du gouvernement fédéral et d'AINC	21
3.3 Double emploi ou chevauchement	22
3.4 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	22
3.5 Conclusions liées à la pertinence	23
4. Conclusions de l'évaluation – rendement (Efficacité/succès)	24
4.1 Tendances en matière d'intervention	24
4.2 Causes sous-jacentes	31
4.3 Atteinte des objectifs	34
4.4 Conséquences imprévues	39
4.5 Principaux facteurs de réussite	40
4.6 Conclusions concernant les facteurs de réussite	41
5. Constatations issues de l'évaluation – rendement (Efficience et économie)	42
5.1 Coûts d'intervention	42
5.2 Comparaison avec le coût des autres méthodes d'intervention	44
5.3 Rapport coût-efficacité/optimisation des ressources	44
5.4 Conclusions touchant l'efficacité et les économies réalisées	45
6. Constatations issues de l'évaluation – Conception	47
6.1 Clarté et compréhension des objectifs	47
6.2 Clarté et compréhension des rôles, responsabilités et comptes à rendre	47
6.3 Harmonisation de la prestation et des résultats à l'échelle nationale	48
6.4 Comparaison avec les autres méthodes d'intervention	48
6.5 Une conception bien adaptée à ses objectifs	51
6.6 Conclusions touchant la conception	51
7. Constatations issues de l'évaluation – Prestation	52
7.1 Mise en œuvre selon le plan	52
7.2 Contraintes ou pressions qui entravent la mise en œuvre	55

7.3 Outils de collecte de preuves	57
7.4 Outils et mécanismes d'orientation de la Politique et de surveillance de son rendement	58
7.5 Mise en œuvre des recommandations du vérificateur.....	59
7.6 Coordination au sein d'AINC, et avec les autres ministères, les gouvernements provinciaux et les autres intervenants	60
7.7 Pratiques exemplaires et leçons apprises	62
7.8 Conclusions concernant la prestation.....	62
8. <i>Constatations de l'évaluation : Améliorations et solutions de rechange</i>	64
8.1 Amélioration de la Politique d'intervention	64
8.2 Solutions de rechange à la Politique d'intervention	67
8.3 Conclusions liées aux améliorations et aux solutions de rechange.....	70
9. <i>Conclusions et recommandations</i>	71
9.1 Conclusions.....	71
9.2 Recommandations.....	73
<i>Annexe A : Grille d'évaluation remaniée</i>	75
<i>Annexe B : Version préliminaire du modèle logique de cadre de la Politique</i>	80
<i>Annexe C : Plan de redressement</i>	81
<i>Annexe D : Résumé de l'analyse des données</i>	82
<i>Annexe E : Résumé de l'analyse statistique</i>	85
<i>Annexe F : Résumé des entrevues</i>	87
<i>Annexe G : Résumé de l'échantillon d'études de cas</i>	89
<i>Annexe H : Tableaux de données</i>	91
<i>Annexe I : Cadre des facteurs de causalité</i>	93
<i>Annexe J : Indicateurs potentiels</i>	95

Liste d'acronymes

AAFA	Association des agents financiers autochtones du Canada
AC	Administration centrale
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ASF	Agent des services de financement
CGFPN	Conseil de gestion financière des Premières nations
BVG	Bureau du vérificateur général
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
DPF	Dirigeant principal des finances
DPI	Développement professionnel et institutionnel
EFCPN	Entente de financement Canada-Premières nations
EGF	Entente globale de financement
ETCAF	Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale
GEM	Garantie d'emprunt ministérielle
IBC	Indice du bien-être des collectivités
PN	Première nation
PPT	Politique sur les paiements de transfert
PR	Plan de redressement
PTPNI	Système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
SC	Santé Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SRI	Secrétariat des relations avec les Inuit
T.N.-O.	Territoires du Nord-Ouest
TPS	Taxe sur les produits et services
TVH	Taxe de vente harmonisée
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Remarque

Notez que les expressions « Premières nations soumises à la Politique d'intervention » ou « Premières nations visées par un niveau précis d'intervention » s'appliquent au financement qu'AINC accorde aux Premières nations et aux organisations.

Introduction

La Politique d'intervention actuelle d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), adoptée en 2006, est conçue pour assurer la prestation continue des programmes et des services et pour maintenir les obligations de rendre compte pendant que les bénéficiaires (c.-à-d. Premières nations, organisations autochtones) tentent de corriger leurs manquements aux ententes de financement. À long terme, l'application de la Politique devrait mener à l'amélioration du rendement des bénéficiaires ainsi qu'à la réduction du nombre de Premières nations dont le financement est désormais soumis à la politique d'intervention¹ et de la durée de la période d'intervention.

Quatre facteurs déclenchent une intervention : le bénéficiaire ne respecte pas les modalités de l'entente de financement; le vérificateur du bénéficiaire s'est récusé ou a formulé une opinion défavorable; le bénéficiaire a accumulé un déficit d'exploitation qui équivaut à huit pour cent ou plus de ses revenus d'exploitation annuels; ou la santé, la sécurité ou le bien-être des membres de la Première nation est mis en péril. Il y a trois niveaux principaux d'intervention : la gestion par le bénéficiaire, la cogestion et la gestion par un séquestre-administrateur.

La présente évaluation vise à évaluer la pertinence, le succès, la rentabilité, la conception et l'application de la Politique d'intervention ainsi qu'à envisager des améliorations pouvant être apportées à la Politique ou des options pour son remplacement. Au moment de l'évaluation, AINC élaborait une nouvelle politique (provisoirement nommée Politique de prévention et de gestion des manquements). Cette politique, qui mettra l'accent sur la prévention et la viabilité continue, devrait correspondre davantage à la nouvelle orientation et aux nouveaux outils d'AINC en matière de développement des capacités. On s'attend également à ce que la présente évaluation influe sur l'élaboration de la nouvelle politique.

Méthodologie

L'évaluation s'est appuyée sur six sources de données :

1. Une analyse documentaire.
2. Un examen des documents et des dossiers.
3. Une analyse des données sur le rendement et des données financières d'AINC.
4. Des entrevues avec des sujets interrogés clés de l'administration centrale et des bureaux régionaux d'AINC, d'autres ministères fédéraux clés et des représentants clés d'autres organisations, ainsi qu'avec quelques organisations des Premières nations ou organisations gérées par des Indiens, des séquestres-administrateurs, cogestionnaires et agents des services de financement, dans le cadre des études de cas. Au total,

¹Veillez lire la note à la page v. Dans les pages suivantes, nous utilisons l'expression Premières nations soumises à la Politique d'intervention.

85 entrevues ont été réalisées avec des personnes ou des groupes de personnes, par téléphone, par téléconférence ou lors des visites faites pour les études de cas.

5. Des études de cas touchant 24 Premières nations et trois autres organisations gérées par des Indiens. Les études de cas visaient à être largement représentatives des statistiques sur l'intervention ainsi que d'autres variables telles que la région, l'éloignement, la taille et le bien-être de la collectivité. Elles comprenaient des bénéficiaires ayant eu du succès et d'autres pour lesquels le processus a moins bien fonctionné.
6. Un examen de la stratégie d'évaluation ainsi que des constatations et conclusions préliminaires par un groupe d'experts en la matière.

L'évaluation, qui a été menée de janvier à juin 2010, comprenait des visites dans cinq régions, des vidéoconférences avec deux régions et des entrevues téléphoniques avec deux régions. La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a révisé le rapport d'évaluation en se fondant sur les conclusions de recherches menées par elle-même et par l'Institut sur la gouvernance, une société d'experts-conseils.

Conclusions de l'évaluation

La Politique d'intervention est encore pertinente

L'évaluation révèle que la Politique d'intervention reste pertinente et qu'il existe un besoin continu de protéger le financement des programmes et des services, de veiller à l'exécution des services essentiels et de s'assurer que la reddition de compte quant à la manière dont l'argent du gouvernement fédéral est dépensé s'effectue. De plus, il est encore nécessaire d'améliorer la capacité des bénéficiaires de gérer et d'administrer les fonds. La Politique d'intervention est conforme aux plans et aux priorités du gouvernement fédéral et d'AINC ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral. Comme la Politique d'intervention d'AINC a servi de base aux politiques d'intervention de Santé Canada (SC) et du Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN), AINC, SC et le CGFPN travaillent ensemble afin de coordonner les modifications apportées à la Politique.

La Politique d'intervention a obtenu un succès mitigé au chapitre de l'atteinte de ses objectifs

Il y a eu une faible baisse du nombre de bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention, particulièrement au cours des dernières années. On a également constaté une réduction du nombre de bénéficiaires accusant un déficit d'exploitation cumulatif de huit pour cent ou plus. La Politique d'intervention a effectivement permis d'offrir les services essentiels, de maintenir l'état de santé des membres des bandes et d'assurer leur sécurité et de faire en sorte que les bandes rendent des comptes à AINC.

Par contre, le niveau d'intervention n'a pas baissé – en fait, depuis dix ans, une proportion croissante de Premières nations est soumise à une cogestion et une proportion décroissante subit une intervention gérée par le bénéficiaire. De plus, de nombreuses Premières nations qui font l'objet d'une intervention depuis longtemps, quelle qu'en soit la forme – 42 % des Premières nations au 31 mars 2010 – subissaient cette intervention depuis 10 ans ou plus.

Tout changement de la fréquence, du niveau et de la durée des interventions ne peut pas être attribué uniquement à la mise en œuvre de la Politique, puisque d'autres facteurs, dont l'accès à

une source de revenus autonomes, les résultats économiques dans certains domaines et l'offre de crédit, peuvent également avoir un effet. La principale lacune en vertu de la Politique relevée dans le cadre de l'évaluation est le renforcement des capacités.

Un certain nombre de facteurs influent sur le succès de la Politique d'intervention

Certains facteurs fondamentaux liés à la gouvernance, à la gestion, à l'engagement de la collectivité et aux pratiques de financement ont une incidence sur le succès de la Politique d'intervention. Il existe également un certain nombre de facteurs contextuels liés à ce dont est dotée la collectivité (ressources naturelles, emplacement géographique, possibilités économiques et accès à des revenus autonomes, force du secteur privé, taille et croissance de la population), à ce dont sont pourvus les membres de la collectivité (éducation, santé, identité culturelle) et à la cohésion et la sécurité sociale qui pourraient influencer sur le succès de la Politique. Bon nombre de ces facteurs échappent à l'action de la Politique d'intervention.

Les facteurs de réussite clés définis dans l'évaluation sont les suivants : leadership volontaire et motivé chez les bénéficiaires, gestion stable et compétente, participation de la collectivité, relations externes positives et accès à des revenus autonomes considérables.

La Politique d'intervention n'est pas rentable

AINC et les bénéficiaires doivent consacrer du temps et des efforts considérables à la mise en œuvre de la Politique d'intervention. Le coût des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs a des répercussions sur la disponibilité du financement pour soutenir la gouvernance et l'administration chez les bénéficiaires. Les administrateurs ne sont pas en mesure de se servir des excédents pour régler les dettes. Toute amélioration des résultats des interventions ainsi que toute autre intervention externe à la Politique visant le règlement des problèmes de volonté, de capacité et de faibles revenus autonomes devraient accroître la rentabilité.

La Politique d'intervention n'est pas conçue de façon à pouvoir atteindre tous ses objectifs

Les principales lacunes dans la conception de la Politique d'intervention relevées lors de l'évaluation sont les suivantes : un cadre de développement des capacités, des stratégies de prévention et des outils d'évaluation communs. Certains sujets interrogés clés ont suggéré que le Ministère procure du financement additionnel aux cogestionnaires et aux séquestres-administrateurs afin d'accroître la volonté des bénéficiaires, de renforcer les capacités de ces derniers et d'améliorer la capacité de surveillance d'AINC. Certains sujets interrogés clés ont également mentionné que les bénéficiaires ayant peu d'accès à des revenus autonomes auraient besoin d'autres outils de règlement de dette.

La Politique d'intervention d'AINC est similaire à d'autres méthodes d'intervention

Sur le plan des objectifs, des éléments déclencheurs, des niveaux d'intervention, des moyens de régler les manquements, de la surveillance et du suivi, la Politique d'intervention d'AINC est similaire aux méthodes qu'emploient les gouvernements provinciaux à l'égard de leurs éléments infranationaux (municipalités, conseils scolaires et hôpitaux) et aux méthodes dont se servent d'autres pays pour les bénéficiaires autochtones. Les principales différences sont les suivantes : les gouvernements provinciaux parviennent mieux à maîtriser la dette de leurs éléments infranationaux en raison de l'adoption d'un cadre législatif; et certaines autres méthodes offrent

plus de soutien du développement des capacités au moyen d'un éventail plus large de mécanismes de renforcement des capacités.

La mise en œuvre de la Politique d'intervention se déroule comme prévu, mais comporte certaines lacunes en matière de surveillance et de soutien

La Politique d'intervention fournit un cadre commun pour les objectifs, les éléments déclencheurs, l'évaluation et les niveaux d'intervention, et les bureaux régionaux d'AINC respectent les procédures établies. Il existe toutefois des variations au sein des régions et entre celles-ci, principalement en ce qui a trait aux capacités des bénéficiaires et des agents des Services de financement d'AINC. Des sujets interrogés clés ont suggéré que les capacités soient renforcées au moyen de formation et d'autres outils liés à la Politique d'intervention. D'autres améliorations ont également été proposées : une surveillance accrue du rendement des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs par AINC; la modification du genre de renseignements recueillis dans le système PTPNI (Système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits); des processus plus officiels pour la communication de renseignements à d'autres ministères ou la mise en commun de renseignements avec ceux-ci.

Améliorations et solutions de remplacement suggérées

Les principales améliorations de la Politique d'intervention recommandées sont les suivantes :

- amélioration de la prévention et de la détection rapide grâce à l'évaluation générale des bénéficiaires qui sera réalisée chaque année;
- révision du déclencheur lié à la dette afin de mieux refléter divers aspects de la santé financière des bénéficiaires;
- éventail plus large d'outils et de mécanismes permettant d'évaluer les besoins en matière de renforcement de la capacité des bénéficiaires et d'y subvenir, et financement additionnel réservé à cet effet; et
- simplification de l'intervention gérée par le bénéficiaire; renforcement de l'intervention cogérée; et enrichissement de l'intervention gérée par un séquestre-administrateur au moyen d'autres initiatives de développement des capacités pour lesquelles des marchés distincts seront conclus et qui seront financées séparément.

D'autres solutions ont été proposées en vue de régler les questions qui ne sont pas du ressort de la Politique d'intervention, mais qui ont une incidence sur son succès. Parmi ces questions, on compte les suivantes : accroissement de la stabilité des dirigeants et de l'engagement de la collectivité, amélioration des pratiques de financement ou modification du régime de financement et nouvelles méthodes de gestion de la dette.

Il est recommandé qu'AINC :

1. Mette en œuvre des stratégies de prévention et de détection rapide afin d'éviter que les Premières nations fassent l'objet d'une intervention ou passent à un niveau plus élevé d'intervention. À cette fin, il faudrait :

- a. mieux cerner les lacunes et les besoins en matière de finances et de gouvernance (lié à l'évaluation générale);
 - b. mieux recenser les facteurs justifiant la cogestion et l'intervention d'un séquestre-administrateur;
 - c. indiquer les mesures pour encourager les séquestres-administrateurs à développer la capacité des Premières nations et incorporer une condition en ce sens aux ententes avec les séquestres-administrateurs;
 - d. formuler des questions afin de bien évaluer les principaux facteurs de réussite, les tendances à l'amélioration ou à la détérioration de la situation (songer à effectuer des sondages communautaires afin de mieux évaluer la capacité de réussite des collectivités); et
 - e. améliorer les communications et la coordination aux niveaux national et régional avec d'autres ministères qui offrent des services ou des programmes aux Premières nations.
2. Il est recommandé que :
- a. les séquestres-administrateurs soient préqualifiés et évalués en fonction de critères de rendement;
 - b. AINC fasse une vérification des ententes de cogestion et des ententes avec un séquestre-administrateur selon les risques; et
 - c. les ententes avec les séquestres-administrateurs soient modifiées afin d'amener ces derniers à participer à l'évaluation en plus des vérifications.
3. La nouvelle Politique de prévention et de gestion des manquements devrait corriger les lacunes de la Politique d'intervention actuelle sur le plan de la conception et de l'administration. À cette fin, il faudrait :
- a. adopter des instruments nationaux et des méthodes formelles pour l'évaluation des Premières nations;
 - b. clarifier les rôles et responsabilités des agents des services de financement, rédiger des descriptions de travail qui indiquent les compétences et les connaissances requises et proposer la formation nécessaire pour satisfaire les besoins; et
 - c. communiquer clairement la nouvelle politique et les méthodes d'évaluation aux groupes concernés et aux Premières nations.
4. Élaborer et mettre en place de meilleurs systèmes de surveillance et de déclaration, y compris :
- a. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de mesure du rendement qui permettra de présenter des données utiles au moyen de rapports d'étape trimestriels et du rapport ministériel sur le rendement. Des indicateurs de rendement tels que la durée, la fréquence et le niveau d'intervention ainsi que le degré de mise en œuvre du plan de redressement pourraient être envisagés.
 - b. L'élaboration et la mise en œuvre d'un système de suivi des coûts à l'administration centrale et en région pour recueillir les données sur les coûts afin de mesurer la rentabilité et d'orienter la prise de décisions futures.
 - c. La restructuration du module de la Politique d'intervention dans le système PTPNI, notamment la révision des entrées, du traitement et des sorties (rapports) du système

aux niveaux régional et national, en vue de le rendre plus convivial et fiable et de contribuer à la formulation de la nouvelle stratégie de mesure du rendement conformément à la nouvelle politique.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation de la Politique d'intervention
Projet n° 09082

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues
<p>1. Mettre en œuvre des stratégies de prévention et de détection rapide afin d'éviter que les Premières nations fassent l'objet d'une intervention ou passent à un niveau plus élevé d'intervention. À cette fin, il faudrait :</p> <p>a. Mieux cerner les lacunes et les besoins en matière de capacité financière et de gouvernance (lié à l'Évaluation générale).</p> <p>b. Mieux recenser les facteurs justifiant la cogestion et l'intervention d'un séquestre-administrateur.</p>	<p>a. Le déploiement de l'outil d'évaluation générale a débuté en octobre 2010 et se terminera d'ici le 1^{er} avril 2011. L'évaluation générale offrira de l'information sur le niveau de risque des bénéficiaires et servira aussi à cerner les lacunes de ces derniers en matière de capacité. Elle sera une source d'information qui aidera à prévenir et à gérer les manquements dans le cadre de la nouvelle Politique de prévention et gestion des défauts de conformité.</p> <p>À l'heure actuelle, le Secteur des opérations régionales est en train de mettre sur pied deux nouvelles approches efficaces à l'égard des programmes de renforcement des capacités d'AINC. Il élaborera aussi des stratégies visant à mieux combler aux lacunes cernées dans l'évaluation générale.</p> <p>b. Le nouvel outil d'évaluation des manquements appuiera la décision de nommer un séquestre-administrateur de l'entente de financement (SAEF). Cet outil a été créé au moyen de preuves tangibles provenant d'une variété de sources comme les visites sur place, l'évaluation générale et autres renseignements</p>	<p>DPF/OR – Directeur de la mise en oeuvre et des operations et Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>OR – Directeur général de la gouvernance et Directeur des Communautés durables</p> <p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p>	<p>À partir d'avril 2011</p> <p>2011-2012</p> <p>2011-2012</p>

<p>c. Indiquer les mesures pour encourager les séquestres-administrateurs à développer la capacité des Premières nations et incorporer une condition en ce sens aux ententes avec les séquestres-administrateurs.</p>	<p>disponibles.</p> <p>c. Souvent, la relation entre le SAEF et les bénéficiaires ne favorise pas le renforcement de la confiance ou des capacités. Par conséquent, les mesures incitatives ne sont pas incorporées aux ententes de financement. Toutefois, le besoin d'inclure des mesures incitatives et de préciser des jalons pour le développement des capacités sera évalué au moment de relancer le processus MERX dans le but de cibler un nouveau groupe de SAEF.</p>	<p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p>	<p>2011-2012</p>
<p>d. Formuler des questions afin de bien évaluer les principaux facteurs de réussite, les tendances à l'amélioration ou à la détérioration de la situation (songer à effectuer des sondages communautaires afin de mieux évaluer la capacité de réussite des collectivités).</p>	<p>d. La Politique sur les paiements de transfert a cerné les exigences principales en matière de capacité pour la réussite (gouvernance, capacité organisationnelle, procédés et processus évolués, mécanismes de reddition de comptes et santé financière). Le Ministère élabore des outils d'évaluation pour examiner les forces et les faiblesses récentes liées aux exigences en matière de capacité. L'évaluation générale et l'évaluation de l'état de préparation sont des outils clés en voie d'élaboration et de mise en œuvre à l'heure actuelle. Les procédés et les structures liés à ces outils reposent sur un engagement communautaire déterminé et précis. De plus, le Ministère examine les possibilités d'élaborer des approches plus exhaustives en vue d'appuyer le développement et la planification des communautés, ce qui améliorera notre compréhension des facteurs de réussite principaux des collectivités.</p> <p>Les résultats de l'évaluation générale seront examinés de façon annuelle afin de faire le suivi de l'amélioration ou de la détérioration de la situation des collectivités et des bénéficiaires dans divers domaines; les facteurs principaux d'amélioration seront aussi examinés.</p>	<p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert, OR/DG, Direction générale des opérations et Directeur général de la gouvernance.</p>	<p>2011-2012</p>
<p>e. Améliorer les communications et la coordination aux niveaux national et régional avec d'autres ministères qui offrent des services ou des programmes aux Premières nations.</p>	<p>e. Collaborer avec le ministère de la Justice et d'autres ministères fédéraux pour faciliter l'échange d'information entre les ministères fédéraux qui ont des bénéficiaires communs (p.</p>	<p>DPF/OR – Directeur de la mise en oeuvre et des operations et Directeur principal du Centre</p>	<p>En cours</p>

	<p>ex. élaborer avec Santé Canada un protocole et des dispositions communes pour les accords et chercher des occasions d'harmonisation dans le domaine du développement communautaire.</p> <p>De plus, AINC coordonne un réseau des SMA sur les affaires autochtones qui se rencontre de façon régulière pour améliorer la communication et la coordination. Les gestionnaires régionaux participent aux Conseils fédéraux régionaux.</p>	d'expertise sur les paiements de transfert	
<p>2. Il est recommandé que :</p> <p>a. Les séquestres-administrateurs soient préqualifiés et évalués en fonction de critères de rendement;</p> <p>b. AINC fasse une vérification des ententes de cogestion et des ententes avec un séquestre-administrateur selon les risques; et</p> <p>c. Les ententes avec les séquestres-administrateurs soient modifiées afin d'amener ces derniers à participer à l'évaluation en plus des vérifications.</p>	<p>a. La liste actuelle des séquestres-administrateurs préqualifiés a été établie en 2009-2010 à la suite d'un processus compétitif MERX. La liste, de même que les ententes avec les séquestres-administrateurs sont valides pour une période de trois ans et peuvent être modifiées et prolongées jusqu'à un maximum de cinq ans.</p> <p>Le Politique d'intervention actuelle exige qu'un examen du rendement soit mené afin d'évaluer le rendement du séquestre-administrateur relativement aux exigences de l'entente de gestion. À l'heure actuelle, le DPF est en voie de revoir la Politique et veillera à ce que les exigences liées à l'examen du rendement continuent d'être traitées dans la nouvelle Politique de prévention et de gestion des manquements en améliorant les outils de suivi.</p> <p>b. Le DPF s'assurera que la nouvelle directive sur les séquestres-administrateurs exige que les secteurs exécutent une vérification des ententes de cogestion et de gestion par séquestre-administrateur en fonction du risque.</p> <p>c. L'entente-cadre avec les séquestres-administrateurs actuelle comprend déjà une disposition exigeant qu'ils fournissent toute aide nécessaire aux vérificateurs. Le DPF s'assurera que les nouvelles ententes-cadres exigent la participation des séquestres-administrateurs à l'évaluation en plus des vérifications.</p>	<p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p>	<p>Terminé</p> <p>2011-2012</p> <p>2011-2012</p> <p>Terminé</p>

<p>3. La nouvelle politique de prévention et de gestion des manquements devrait corriger les lacunes de la politique d'intervention actuelle sur le plan de la conception et de l'administration, c'est à dire :</p> <p>a. Adopter des instruments nationaux et des méthodes formelles pour l'évaluation des Premières nations;</p> <p>b. Clarifier les rôles et responsabilités des agents des services de financement, rédiger des descriptions de travail qui indiquent les compétences et les connaissances requises et proposer la formation nécessaire pour satisfaire les besoins; et</p> <p>c. Communiquer clairement la nouvelle politique et les méthodes d'évaluation aux groupes concernés et aux Premières nations</p>	<p>a. Les politiques et les directives pour la gestion des manquements et l'évaluation générale ainsi que les outils qui appuient la cohérence et la mise en œuvre seront officialisés dans le cadre d'un processus national dans le PTPNI.</p> <p>b. Les rôles et les responsabilités seront clairement énoncés dans le document sur les politiques/directives.</p> <p>Les rôles des ASF sont actuellement examinés afin de cerner les besoins d'harmonisation stratégique avec les fonctions de base. Un rapport a déjà été déposé et pourrait être utilisé dans le cadre de l'harmonisation des ressources avec les priorités opérationnelles.</p> <p>c. On a offert des séances de participation sur la nouvelle Politique de prévention et de gestion des manquements au cours de l'été 2010. Le document sur les politiques/directives sera révisé en fonction des commentaires recueillis pendant ces séances. Des séances d'information/de formation seront offertes aux employés d'AINC avant et après la mise en œuvre en avril 2011. AINC demeurera en communication avec l'AAFA afin de mettre à jour le matériel de formation fourni par l'organisation aux bénéficiaires autochtones.</p>	<p>DPF/OR – Directeur de la mise en œuvre et des opérations et Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>OR – Représentant spécial du sous-ministre pour la réduction des rapports</p> <p>DPF – Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p>	<p>avril 2011</p> <p>avril 2011</p> <p>avril 2011</p> <p>juillet 2011</p>
<p>4. Élaborer et mettre en place de meilleurs systèmes de surveillance et de reddition de comptes, y compris :</p> <p>a. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de mesure du rendement qui permettra la présentation de données utiles au moyen de rapports d'étape trimestriels et du rapport ministériel sur le rendement. Des indicateurs de rendement tels que la durée, la fréquence et le niveau d'intervention ainsi que le degré de mise en œuvre du plan de redressement pourraient</p>	<p>a. Le DPF rendra des comptes sur les interventions en fonction des indicateurs tous les trimestres lors de la réunion de la haute direction du CFO. Le Comité des opérations gèrera annuellement la surveillance nationale afin d'examiner toutes les collectivités visées par une activité de gestion des manquements.</p>	<p>DPF/OR – Directeur de la mise en œuvre et des opérations et Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p>	<p>avril 2011</p>

<p>être envisagés;</p> <p>b. L'élaboration et la mise en œuvre d'un système de suivi des coûts à l'ac et en région pour recueillir les données sur les coûts afin de mesurer la rentabilité et d'orienter la prise de décisions futures; et</p> <p>c. La restructuration du module de la Politique d'intervention dans le système PTPNI, notamment la révision des entrées, du traitement et des sorties (rapports) du système aux niveaux régional et national, en vue de le rendre plus convivial et fiable et de contribuer à la formulation de la nouvelle stratégie de mesure du rendement conformément à la nouvelle politique.</p>	<p>b. On assurera le suivi des coûts liés aux séquestres-administrateurs dans le PTPNI, et des rapports de surveillance seront produits.</p> <p>On effectuera une évaluation ponctuelle des coûts autres que ceux associés à la gestion par un séquestre-administrateur deux ans après la mise en vigueur de la nouvelle politique afin de mesurer le rapport coût-efficacité.</p> <p>c. On restructurera le module sur les interventions du PTPNI pour l'harmoniser avec la nouvelle Politique de prévention et de gestion des manquements et les directives qui la sous-tendent.</p>	<p>DPI/DPF – DPI, Gestionnaire, SMRI et Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>DPF/OR – Directeur de la mise en oeuvre et des operations et Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p> <p>DPI/DPF – DPI, Gestionnaire, SMRI et Directeur principal du Centre d'expertise sur les paiements de transfert</p>	<p>2011-2012</p> <p>2013-2014</p> <p>2011-2012</p>
---	--	--	--

La réponse de la direction/ le plan d'action pour l'évaluation de la Politique d'intervention a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Ministère le 18 novembre 2010.

1. Introduction

1.1 Vue d'ensemble

L'évaluation vise à évaluer la pertinence, la conception, la mise en œuvre, la réussite et la rentabilité de la Politique d'intervention d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), ainsi qu'à examiner les pratiques exemplaires, les améliorations et les solutions de rechange possibles. Le rapport d'évaluation renferme des renseignements sur la politique, la méthodologie utilisée aux fins de l'évaluation, les constatations et conclusions pour chacune des questions d'évaluation, ainsi que des conclusions et des recommandations globales.

1.2 Profil de la Politique

1.2.1 Contexte

La Politique d'intervention d'AINC est une politique interne de gestion financière qui a évolué au fil des ans, de façon à inclure divers enjeux comme l'endettement, les plans de redressement, ainsi que la gestion par un séquestre-administrateur. La politique actuelle a été élaborée en partie en réponse à une vérification de la vérificatrice générale du Canada réalisée en 2003 en ce qui a trait à la gestion par un séquestre-administrateur, et en partie en réponse à un examen juridique exhaustif visant à limiter la responsabilité de la Couronne.

La politique a été adoptée en décembre 2006 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007. Elle relève du dirigeant principal des finances d'AINC, et vient consolider toutes les pratiques d'intervention antérieures.

L'adoption de la Politique d'intervention a donné lieu au lancement d'une Initiative correspondante sur le renforcement de la capacité de développement des Premières nations. Cette initiative visait à « soutenir des initiatives à court terme et à fort impact qui entraîneront des changements mesurables »². Le financement pour 2006-2007 et 2007-2008 a été assuré en vertu du Programme de perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuits, qui devait être visé par une nouvelle autorisation par la suite³.

Au moment de l'évaluation, AINC était en train d'élaborer une nouvelle politique d'intervention (appelée provisoirement Politique de prévention et de gestion des manquements) parce qu'on avait l'impression que certains éléments n'étaient pas abordés dans la Politique d'intervention de 2006. La nouvelle politique vise à assurer une harmonisation accrue par rapport à la nouvelle orientation et aux outils d'AINC concernant le renforcement des capacités et elle met l'accent sur

² Affaires indiennes et du Nord Canada, *Cadre de gestion de 2006-2007*, janvier 2007, p. 2.

³ On a par la suite fusionné le Programme de perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuits et le Programme de perfectionnement professionnel dans le cadre de Rassembler nos forces, pour former le Programme de développement professionnel et institutionnel (PDPI). L'un des objectifs du PDPI consiste à établir une capacité suffisante et durable, en vue de la mise sur pied d'un gouvernement communautaire efficace, efficient et adapté sur le plan culturel.

la prévention et la viabilité à long terme. En vue de l'élaboration de cette nouvelle politique, le Ministère a demandé l'avis d'experts dans le domaine de la gestion financière, notamment le Conseil de gestion financière des Premières nations, l'Association des agents financiers autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières Nations, dans le cadre de séances de consultation et de mobilisation. Les séances de mobilisation organisées avec les intervenants et les employés régionaux étaient prévues pour l'été 2010 et visaient à assurer l'adoption d'une nouvelle politique avant le début de l'exercice financier 2011-2012⁴. La présente évaluation devrait orienter l'élaboration de la nouvelle politique.

1.2.2 Objectifs de la politique et résultats attendus

La Politique d'intervention vise à permettre la prestation des programmes et services et à maintenir les obligations de reddition de comptes pendant la résolution de situations problématiques. Il incombe au bénéficiaire de corriger les situations problématiques. La politique est également conçue de façon à faciliter une intervention cohérente sur le plan des opérations régionales, à faciliter le contrôle permanent de l'intervention et à améliorer l'efficacité de l'intervention. La politique a pour but d'encourager le bénéficiaire en situation de manquement à améliorer sa capacité de prestation des programmes et des services et de prévoir une stratégie de retrait si seul un niveau d'intervention moindre est requis ou s'il y a lieu de mettre fin à l'intervention⁵.

1.2.3 Cadre de la politique

La Politique d'intervention prévoit un cadre d'intervention par le ministre en cas de manquement d'un bénéficiaire par rapport aux modalités d'une entente de financement. Elle s'applique à toutes les ententes de financement, sauf pour ce qui est des ententes sur l'autonomie gouvernementale prescrites par la loi. Elle fait état des éléments qui déclenchent une intervention, des niveaux d'intervention, du processus, des rôles et responsabilités, de l'examen du rendement, du cadre de responsabilisation (en cas de gestion par un séquestre-administrateur) et de la stratégie de retrait.

Il existe quatre éléments déclencheurs dans le cas des conseils des Premières nations et des conseils tribaux :

- le bénéficiaire ne respecte pas les conditions générales de l'entente de financement;
- le vérificateur du bénéficiaire fait état de l'impossibilité d'exprimer une opinion ou exprime une opinion défavorable sur les déclarations financières;
- le bénéficiaire a accumulé un déficit d'exploitation qui équivaut à au moins 8 % de ses revenus annuels totaux provenant des activités de fonctionnement; et
- la santé, la sécurité ou le bien-être des membres d'une collectivité autochtone sont menacés.

⁴ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Document d'information – Renouvellement de la politique d'intervention d'AINC*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2010/23389bg-fra.asp>

⁵ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Chapitre 5.11 – Ententes de financement : Politique d'intervention », *Guide des politiques et des procédures financières*, section 1.0, mise à jour du 15 mai 2008.

La Politique d'intervention ne s'applique pas aux différends en matière d'élection, ni aux allégations et plaintes, sauf lorsqu'un différend ou une préoccupation concernant une élection donne lieu à un manquement. Si le bénéficiaire est une société, il peut également y avoir une intervention en cas de faillite, d'insolvabilité ou de liquidation.

Conformément à la politique, AINC avise le bénéficiaire en cas de manquement, évalue la capacité du bénéficiaire à remédier à la situation et son empressement à le faire et détermine le niveau d'intervention requis. Il y a trois grands niveaux d'intervention :

1. Gestion par le bénéficiaire – intervention de faible niveau, lorsque le bénéficiaire veut remédier à la situation et est en mesure de le faire grâce à un plan de redressement.
2. Cogestion – intervention de niveau moyen, lorsque le bénéficiaire veut remédier à la situation, mais n'a pas la capacité requise pour le faire. Le conseil de la Première nation ou le conseil tribal doit alors conclure une entente de cogestion avec un cogestionnaire en plus d'élaborer ou de modifier et de mettre en œuvre un plan de redressement.
3. Gestion par un séquestre-administrateur – intervention de niveau élevé, lorsque AINC estime que le bénéficiaire présente un risque élevé en ce qui a trait au financement offert en vertu d'une entente de financement ou à la prestation de programmes et de services ou que le Conseil ne veut pas remédier à la situation. AINC nomme alors un séquestre-administrateur chargé de gérer le financement. On fait également appel à un séquestre-administrateur en l'absence d'une entente de financement signée par le Conseil.

AINC peut également retenir des fonds, mettre un terme à l'entente de financement, prendre toute autre mesure raisonnable ou exiger que toute autre mesure raisonnable soit prise par le bénéficiaire.

Conformément à la politique, le bénéficiaire élabore et met en œuvre un plan de redressement (PR). Ce plan est approuvé par le Conseil de la Première nation ou le conseil tribal (ou l'autorité appropriée dans le cas d'autres entités) et par le directeur régional des Services de financement et il est joint à l'entente de financement. Le PR devrait :

- indiquer la raison d'être du plan de redressement;
- indiquer la date d'entrée en vigueur;
- renfermer une description des causes de l'intervention;
- indiquer les mesures correctives devant être prises dans un délai précis pour remédier à la situation;
- faire état des indicateurs de rendement qui seront utilisés pour évaluer l'efficacité du plan de redressement;
- indiquer les rôles et responsabilités des intervenants en vertu du plan de redressement;
- lorsque l'intervention fait suite à des problèmes financiers, renfermer des prévisions quant à l'estimation des revenus et dépenses consolidés et un plan de gestion de la dette;
- indiquer le renforcement des capacités ou la formation nécessaire pour aider le bénéficiaire à remédier à la situation;
- renfermer une clause visant la présentation de rapports et le contrôle;
- renfermer une clause en vue de la modification du plan; et
- prévoir une stratégie de retrait.

En cas de cogestion, c'est le Conseil qui choisit et embauche un cogestionnaire. Le rôle du cogestionnaire consiste à aider le Conseil à remédier à la situation, à élaborer de saines pratiques de gestion, à rétablir sa santé financière et à renforcer ses capacités. Le cogestionnaire a le pouvoir de signer tous les comptes prévoyant du financement de la part d'AINC. C'est le Conseil qui paie le cogestionnaire, généralement à même la subvention de soutien des bandes.

En cas de gestion par un séquestre-administrateur, AINC choisit le séquestre-administrateur à partir d'une liste de personnes ou d'entreprises jugées admissibles et négocie une entente de gestion (voir la section 7.1). La totalité du financement offert par AINC ou le financement visant un programme ou un service en particulier est réacheminé au séquestre-administrateur. AINC peut également exiger que le séquestre-administrateur aide le Conseil à développer sa capacité d'administrer les fonds et donc à éliminer la situation qui a donné lieu à l'intervention. Le séquestre-administrateur est tenu de mettre sur pied un système de reddition de comptes à la collectivité en ce qui a trait aux programmes et services financés en vertu d'une entente de gestion par un séquestre-administrateur. Les honoraires du séquestre-administrateur sont généralement payés à même la subvention de soutien des bandes.

Les conseils sont responsables de leurs opérations de crédit et de leurs dettes, le cas échéant. La Couronne n'est pas tenue de payer leurs dettes (actuelles ou futures) ou d'en accepter la responsabilité. Les employés demeurent la responsabilité du Conseil, mais le séquestre-administrateur détermine les employés du Conseil affectés aux opérations et à l'administration qui sont nécessaires pour le maintien des programmes et services et paie les salaires et avantages sociaux de ces employés à même le financement obtenu de la part d'AINC.

Conformément à la politique, AINC contrôle les progrès réalisés grâce à l'intervention au moins une fois par trimestre. Le Conseil doit, si possible, participer à l'examen du rendement du séquestre-administrateur. Selon les résultats du contrôle, AINC peut augmenter ou diminuer le niveau d'intervention ou mettre un terme à l'intervention. En cas d'augmentation du niveau de l'intervention ou d'interruption de la cogestion ou de la gestion par un séquestre-administrateur, le Conseil est tenu d'élaborer un plan de transition administratif afin de recouvrer ses pouvoirs.

1.2.4 Gestion de la politique

C'est le Secteur du dirigeant principal des finances qui gère la Politique d'intervention, mais ce sont les régions qui l'appliquent. Conformément à la politique, l'administration centrale d'AINC assume les responsabilités suivantes :

- assurer la cohérence dans toutes les régions;
- offrir une formation et une orientation en ce qui a trait à l'application de la politique;
- renforcer les processus de gestion en fonction de la politique;
- assurer le contrôle des plans et l'examen du rendement;
- veiller à ce que le bénéficiaire du financement recouvre ses pouvoirs aussitôt que possible;
- prévoir l'examen périodique du respect et de la mise en œuvre de la politique dans les régions; et

- procéder périodiquement à l'examen et à la révision de la politique avec l'aide des bénéficiaires.

Les bureaux régionaux d'AINC assument les responsabilités suivantes :

- déterminer les situations où une intervention est nécessaire;
- mettre en œuvre le processus d'intervention;
- approuver le niveau d'intervention;
- aviser d'autres ministères fédéraux advenant la nomination d'un séquestre-administrateur;
- évaluer et approuver les plans de redressement;
- évaluer les lacunes en matière de capacités;
- nommer des séquestres-administrateurs à partir de la liste des personnes et entreprises jugées admissibles;
- utiliser les systèmes et procédures en vue de la mise en œuvre;
- tenir des documents et des dossiers appropriés; et
- procéder à la mise à jour du module d'intervention du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI).

1.2.5 Ressources affectées à la politique

La Politique d'intervention relève du dirigeant principal des finances et ne bénéficie pas de financement précis à l'heure actuelle. Le financement de l'élaboration de la politique est prévu dans le budget des services votés du DPF. Le financement de la mise en œuvre régionale de la politique est prévu dans les budgets régionaux des services votés. Les honoraires des séquestres-administrateurs ou des cogestionnaires sont défrayés par le Conseil, généralement à même la subvention de soutien des bandes accordée par AINC.

L'Initiative connexe relative au développement des capacités a été financée en 2006-2007 (à compter de janvier 2007) et en 2007-2008, à l'aide du budget de 2006 autorisé par le Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor avait approuvé une somme de 10,6 millions de dollars; 75 % de ce montant ont été attribués aux régions, en fonction de la répartition régionale moyenne des interventions requises au cours des trois années précédentes, et 25 % de ce montant ont été attribués en fonction de la population régionale. Une somme de 500 000 \$ environ a été mise à la disposition des conseils tribaux et d'autres institutions, notamment l'Association des agents financiers autochtones du Canada (AAFA).

2. Méthodologie d'évaluation

2.1 Objectifs de l'évaluation

Conformément à la Politique sur l'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), l'évaluation permet d'examiner les questions liées à la pertinence, à la réussite et au rendement. Elle permet également d'examiner les questions liées à la conception et à la mise en œuvre, en vue d'orienter et d'améliorer la politique et le processus de mesure du rendement. L'évaluation porte également sur les pratiques exemplaires, les améliorations et les solutions de rechange. Le mandat a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AINC, le 24 septembre 2009.

2.2 Questions et enjeux liés à l'évaluation

L'évaluation est axée sur les enjeux suivants :

- *Pertinence*

L'évaluation de la pertinence vise à déterminer dans quelle mesure la Politique d'intervention permet de répondre aux besoins existants et de respecter les priorités générales, ainsi que les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, sans engendrer un chevauchement et un double emploi par rapport aux politiques d'autres intervenants.

- *Réussite*

L'évaluation de la réussite vise à déterminer si les objectifs de la Politique d'intervention sont atteints et à cerner les facteurs ayant facilité ou entravé l'atteinte des objectifs. Elle permet également d'examiner les causes sous-jacentes et les principaux facteurs de réussite, ainsi que les répercussions imprévues de la politique, positives ou négatives.

- *Rentabilité*

L'évaluation de la rentabilité de la Politique d'intervention donne lieu à l'examen du coût de l'intervention par rapport aux résultats et à la comparaison de ces coûts à ceux d'autres approches en matière d'intervention (adoptées par d'autres organismes de financement des Premières nations et des conseils tribaux du Canada, des gouvernements provinciaux et d'autres pays).

- *Conception*

L'évaluation de la conception de la Politique d'intervention vise à déterminer si la politique est bien conçue pour atteindre ses objectifs et à établir une comparaison par rapport à d'autres approches en matière d'intervention.

- *Mise en œuvre*

L'évaluation de la mise en œuvre de la Politique d'intervention vient compléter le travail déjà accompli lors de la Vérification du programme de gestion de la qualité et de l'application de la Politique d'intervention (2009), en déterminant si la politique est mise en œuvre de la façon prévue et si l'orientation et le contrôle sont efficaces, et en déterminant les facteurs qui entravent la mise en œuvre, ainsi que les pratiques exemplaires.

- *Solutions de rechange*

Enfin, l'évaluation vise à examiner les solutions de rechange susceptibles de donner lieu aux mêmes résultats ou à des résultats améliorés. De façon plus précise, l'évaluation permet d'examiner d'autres modèles d'intervention utilisés par d'autres organismes de financement des Premières nations et des conseils tribaux du Canada, des gouvernements provinciaux ou d'autres pays.

L'annexe B, Grille d'évaluation remaniée, fait état des questions se rapportant à chacun de ces enjeux.

2.3 Portée de l'évaluation et moment choisi

L'évaluation porte sur les activités de la Politique d'intervention effectuées durant la période allant de l'adoption de celle-ci, en décembre 2006, jusqu'au 31 mars 2010. Cependant, étant donné que la Politique d'intervention n'a jamais été évaluée, les données historiques pour les dix dernières années ou plus ont également été examinées, en consultant les systèmes d'information financière d'AINC et les vérifications antérieures et en menant des entrevues auprès de sujets interrogés clés. Cette façon de procéder aide à replacer les activités récentes dans un contexte historique et à déterminer les tendances globales, le cas échéant.

AINC est en train d'examiner et de réviser la Politique d'intervention de 2006. L'équipe d'évaluation a reçu de la documentation en ce qui a trait à la Politique d'intervention révisée, mais elle n'en a pas tenu compte pour l'analyse étant donné qu'il s'agit de documentation provisoire. Elle a donc mis l'accent sur la version actuelle de la Politique d'intervention.

La pertinence, la conception, la mise en œuvre, la réussite et la rentabilité de la Politique d'intervention ont été évaluées à l'aide de données qualitatives et quantitatives et les données ont été appliquées à différentes sources. Pour déterminer les facteurs qui pourraient avoir entravé l'obtention des résultats attendus et pour formuler des recommandations en matière de modifications ou de solutions de rechange, les causes sous-jacentes, les mesures de prévention et les stratégies de retrait possibles ont été examinées.

L'évaluation tient compte des vérifications antérieures, d'autres évaluations, de rapports sur la Politique d'intervention et de l'Initiative correspondante, ainsi que d'autres documents pertinents. Elle tient également compte d'autres politiques connexes d'AINC en matière de développement communautaire, de paiements de transfert, d'évaluation des risques, de renforcement des capacités et d'ententes de financement.

Les points de vue de différents représentants d'AINC, ainsi qu'à des bénéficiaires, ont été sollicités. Ainsi, les commentaires du Secteur du dirigeant principal des finances et du Secteur des opérations régionales, ainsi que de toutes les régions d'AINC sauf le Nunavut⁶ ont été recueillis. Nous avons également recueilli les commentaires de plusieurs Premières nations, conseils tribaux et autres organisations autochtones. Enfin, les approches adoptées par d'autres ministères fédéraux clés, d'autres administrations et d'autres pays en matière d'intervention, ainsi que le point de vue d'experts qui connaissent les enjeux sur le plan de l'évaluation et s'y intéressent ont été examinés.

L'évaluation a été réalisée entre janvier et juin 2010. Elle a été précédée d'une phase de consultation organisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) et cette phase de consultation préliminaire a donné lieu à l'élaboration d'une ébauche de rapport sur la méthodologie d'évaluation et d'une ébauche de modèle logique. Entre janvier et mars 2010, l'Institut sur la gouvernance a mis au point la version définitive du rapport sur la méthodologie d'évaluation et élaboré des instruments pour la collecte des données; il a rédigé l'ébauche de l'examen des documents et procédé à une analyse documentaire. Entre avril et juin 2010, l'Institut sur la gouvernance a visité cinq régions (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba et Saskatchewan) avec la DGEMRE, réalisé des études de cas et mené des entrevues. La DGEMRE a également compilé et analysé des données durant cette période. L'Institut sur la gouvernance a organisé deux réunions de spécialistes avec la participation de la DGEMRE – la première à la fin de la phase de la planification et la deuxième à la fin de la phase de la collecte des données. L'Institut sur la gouvernance a fait part des constatations et conclusions préliminaires à la haute direction d'AINC à la fin de mai 2010. La DGEMRE a formulé des recommandations en fonction du rapport présenté.

2.4 Méthodologie d'évaluation

2.4.1 Élaboration d'un modèle logique

La DGEMRE a élaboré l'ébauche du modèle logique pour la Politique d'intervention en fonction de la raison d'être, des buts et des objectifs de la Politique, de la consultation préliminaire des sujets interrogés clés d'AINC et des résultats stratégiques d'AINC (annexe C, Version préliminaire du modèle logique de cadre de la Politique). La DGEMRE a utilisé l'ébauche du modèle logique pour essayer de clarifier les enjeux liés à l'évaluation, ainsi que les résultats à court, à moyen et à long termes.

D'après l'ébauche du modèle logique, AINC réalise un certain nombre d'activités pour assurer la prestation de services et la reddition de comptes, l'adoption de mesures de redressement et le renforcement des capacités des bénéficiaires. À long terme, ces mesures devraient donner lieu à une amélioration du rendement et, en fin de compte, à la diminution du niveau d'intervention et à un retrait plus rapide, à une réduction du nombre de Premières nations visées par des mesures d'intervention et à la durée de ces interventions, ainsi qu'à l'efficacité et à la gestion responsable des programmes et services financés par AINC. Les questions liées à l'évaluation et la

⁶ Le Nunavut a été exclu parce qu'il n'y a pas de Conseil des Premières nations ou de conseil tribal au Nunavut.

méthodologie d'évaluation ont été conçues de façon à permettre l'évaluation de l'obtention de ces résultats.

2.4.2 Sources de données

La méthodologie d'évaluation est axée sur six sources de données : l'analyse documentaire, l'examen des documents et des dossiers, l'analyse des données, les entrevues menées auprès des sujets interrogés clés, les études de cas et un groupe d'experts. Les sections ci-après résument chacune de ces sources de données. L'annexe B, Grille d'évaluation remaniée, indique les sources de données utilisées pour répondre à chacune des questions d'évaluation.

1. Analyse documentaire

L'analyse documentaire visait à définir et à examiner les principaux enjeux associés à l'intervention, par un palier de gouvernement d'un autre gouvernement ou un organisme de financement d'un bénéficiaire. L'analyse documentaire a permis d'orienter les constatations et conclusions du présent rapport d'évaluation, principalement à ce qui a trait à la conception, à la mise en œuvre et à l'efficacité, ainsi qu'aux solutions de rechange possibles.

L'analyse documentaire a donné lieu à un survol des bases de données sur la politique gouvernementale, l'administration et les sciences sociales et des revues spécialisées, à partir de mots clés comme intervention, manquement, gestion de la dette, redressement, gestion par un séquestre-administrateur, supervision, mise en tutelle et redressement. Ce survol a fait ressortir trois types d'intervention particulièrement pertinents dans le cas de la Politique d'intervention d'AINC – une intervention systématique, une intervention dans le cas des collectivités en difficulté et une intervention dans le cas d'entités infranationales.

Initialement, huit exemples d'intervention au Canada et à l'étranger ont été choisis en vue d'un examen plus poussé, puis un autre exemple d'approche de rechange a été choisi au cours de la phase de collecte des données. Voici les exemples de cas utilisés pour illustrer les différentes approches adoptées en matière d'intervention :

- la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada;
- le Conseil de gestion financière des Premières nations;
- le gouvernement de la Colombie-Britannique et ses municipalités;
- le gouvernement de l'Ontario et ses commissions scolaires;
- le gouvernement de l'Ontario et ses hôpitaux publics;
- le gouvernement fédéral américain et les conseils tribaux américains des États-Unis;
- le gouvernement du Commonwealth d'Australie et les organisations autochtones de l'Australie;
- le gouvernement de l'État de Queensland et les conseils autochtones de la région de Queensland, en Australie; et
- une approche de rechange mettant à contribution plusieurs ministères fédéraux et territoriaux dans une collectivité isolée du Nunavut.

L'Institut sur la gouvernance a recueilli des données à propos des autres approches en matière d'intervention dans des publications gouvernementales ou d'autres rapports et interviewé des sujets interrogés clés pour six des exemples ci-dessus.

L'analyse documentaire s'est terminée par un résumé des enjeux, des leçons apprises et des solutions de rechange possibles.

2. Examen des documents et des dossiers

La DGEMRE a choisi les dossiers et les documents pertinents au cours de la phase de consultation préliminaire de l'évaluation et l'Institut sur la gouvernance a complété la liste des documents et dossiers pertinents au cours de la phase de collecte des données. Ces documents comprenaient des rapports de vérification et d'évaluation, ainsi que des documents sur la Politique d'intervention et des politiques connexes. L'Institut sur la gouvernance a également effectué une recherche dans Google à propos de la couverture médiatique des cas d'intervention par AINC au cours des cinq dernières années.

La DGEMRE a également demandé aux bureaux régionaux d'AINC de fournir des échantillons de plans de redressement pour cinq bénéficiaires faisant l'objet d'un redressement et cinq bénéficiaires faisant l'objet d'une cogestion ou d'une gestion par un séquestre-administrateur et l'Institut sur la gouvernance a examiné ces documents. Toutes les régions, sauf la région des Territoires du Nord-Ouest, ont fourni un échantillon visant au total 63 Premières nations, deux organisations gérées par des Autochtones, deux cas de cogestion et deux cas de gestion par un séquestre-administrateur. L'annexe D renferme un résumé de l'échantillon des plans de redressement.

L'examen des documents et des dossiers a donné lieu à une réunion d'information générale à l'intention de l'équipe d'évaluation, avant la phase de collecte des données, et il a permis d'orienter les constatations en ce qui a trait à un certain nombre de questions et d'enjeux liés à l'évaluation.

3. Analyse des données

L'Institut sur la gouvernance a réalisé, en collaboration avec la DGEMRE, une analyse des données financières et des données sur le rendement d'AINC par rapport à la Politique d'intervention, pour la période allant de 1999-2000 à 2009-2010. La DGEMRE a mis sur pied une base de données pour l'analyse, à partir des données provenant des systèmes de gestion existants, des systèmes financiers ou d'autres bases de données pertinentes d'AINC. La DGEMRE a également nettoyé et validé les données sur l'intervention pour les 11 dernières années avec l'aide des bureaux régionaux d'AINC. La DGEMRE a utilisé le logiciel PASW Statistics 18⁷ pour l'analyse et collaboré avec la Direction de la recherche et de l'analyse en vue de l'intégration des données de l'indice du bien-être des collectivités (IBC) et de leur analyse.

⁷ PAWS – Predictive Analytics SoftWare Statistics (anciennement SPSS).

Les bases de données et sources de renseignements suivantes ont été utilisées aux fins de l'analyse :

- le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits – données financières et opinion de vérification;
- les bureaux régionaux – validation des données sur l'intervention et coût de la gestion par un séquestre-administrateur;
- la gouvernance des bandes – opérations régionales et données sur le système d'élection;
- la Direction de la recherche et de l'analyse – données sur la population inscrite et indice du bien-être des collectivités; et
- le manuel de la classification des bandes – données sur les zones géographiques.

L'analyse des données visait à fournir une description de l'application de la Politique d'intervention et à évaluer les données quantitatives en ce qui a trait aux causes ou aux répercussions sous-jacentes, notamment à l'aide des indicateurs et des tendances à l'échelle nationale et régionale en ce qui a trait à l'incidence de l'intervention, au niveau d'intervention, à la durée de l'intervention et aux éléments déclencheurs. L'analyse a également porté sur les variables pouvant être associées aux causes sous-jacentes, notamment la taille, la population, l'éloignement et l'indice du bien-être des collectivités. Lorsque possible, la DGEMRE a établi un lien entre les données sur l'intervention et les données sur les causes sous-jacentes, puis interprété les résultats.

Étant donné que le nombre total d'organisations gérées par des Indiens en vertu de la Politique d'intervention est minime par rapport au nombre total de Premières nations visées par une intervention, l'analyse des données concernant ces organisations s'est limitée à l'incidence et au niveau de l'intervention.

L'annexe E, Résumé de l'analyse des données, renferme un sommaire des mesures prévues initialement et des résultats obtenus en ce qui a trait à l'analyse des données. L'annexe F indique le type d'analyse réalisée. Les résultats pertinents dans le présent rapport d'évaluation sont inclus.

4. Entrevues auprès de sujets interrogés clés

L'Institut sur la gouvernance a mené un certain nombre d'entrevues auprès de gestionnaires des bureaux régionaux et de l'AC d'AINC, d'autres ministères fédéraux et de sujets interrogés clés d'autres organisations. Un certain nombre de représentants d'organisations des Premières nations ou d'autres organisations gérées par des Autochtones, de séquestres-administrateurs, de cogestionnaires et d'agents des Services de financement ont aussi été interviewés dans le cadre des études de cas. Il avait été prévu que 122 entrevues seraient menées auprès de personnes ou de groupes de personnes et 82 (67 %) ont été réalisées (annexe G, Résumé des entrevues). Les entrevues ont été réalisées entre avril et juin 2010.

Les entrevues ont été menées en fonction des guides d'entrevue associés aux questions et enjeux liés à l'évaluation. Elles ont été réalisées en personne, par téléphone ou par voie de conférence téléphonique. Les résultats ont été consignés, inclus dans le rapport technique sur des entrevues menées auprès des sujets interrogés clés et intégrés au présent rapport d'évaluation.

5. Études de cas

L'Institut sur la gouvernance a réalisé au total 27 études de cas, dans toutes les régions, sauf le Nord. Ces études de cas visaient 24 organisations des Premières nations et trois autres organisations gérées par des Autochtones. L'Institut sur la gouvernance et la DGEMRE ont pris des mesures pour faire en sorte que les études de cas soient représentatives des statistiques sur l'intervention au cours des dix dernières années et qu'elles tiennent compte d'autres variables comme l'éloignement, la taille et le bien-être de la collectivité. Nous avons consulté les bureaux régionaux d'AINC à propos des cas choisis et apporté quelques modifications en raison des problèmes sur le plan de l'accès aux bénéficiaires ou au financement d'AINC.

Les études de cas des Premières nations sont les suivantes :

- Trois cas de réussite – Premières nations n'ayant jamais fait l'objet d'une intervention, mais qui semblent néanmoins défavorisées en termes d'éloignement, de revenus peu élevés ou de bien-être de la collectivité.
- Sept autres cas de réussite – Premières nations ayant fait l'objet d'une intervention pendant plus de cinq ans, mais qui ont réussi à s'en sortir et qui n'ont pas fait l'objet d'une intervention depuis deux ans ou plus.
- Cinq cas chroniques de gestion par les bénéficiaires – Premières nations faisant l'objet d'une intervention axée sur la gestion par les bénéficiaires depuis cinq ans ou plus.
- Neuf cas chroniques de cogestion ou de gestion par un séquestre-administrateur – Premières nations faisant l'objet d'une cogestion ou d'une gestion par un séquestre-administrateur depuis cinq ans ou plus.

Les autres organisations gérées par des Autochtones comprennent un conseil tribal, un organisme des services à l'enfance et à la famille et une autorité scolaire. L'annexe H, Résumé de l'échantillon d'études de cas, renferme une ventilation des cas par région.

Les études de cas portaient sur un certain nombre de questions et d'enjeux liés à l'évaluation, plus particulièrement les causes sous-jacentes, la mise en œuvre et la réussite. De façon plus précise, l'équipe d'évaluation a utilisé les cas de réussite des Premières nations et les autres cas de réussite pour analyser les principaux facteurs de réussite. Elle a utilisé les cas chroniques de gestion par les bénéficiaires et de gestion par un cogestionnaire ou un séquestre-administrateur pour analyser les contraintes associées à la mise en œuvre; elle a aussi utilisé les cas de gestion par une autre organisation autochtone pour déterminer de quelle façon la situation d'une Première nation influe sur l'organisme chargé de la prestation de services ou l'inverse.

Les études de cas ont été réalisées grâce à un examen de la documentation, à une visite sur place lorsque le temps et les ressources le permettaient et à des entrevues menées auprès du bénéficiaire, de l'agent des Services de financement d'AINC et de séquestres-administrateurs ou de cogestionnaires, le cas échéant et lorsque possible. La DGEMRE a envoyé un courriel ou une lettre au chef et au conseil, au gestionnaire de bande et au séquestre-administrateur ou au cogestionnaire de chacune des Premières nations, ainsi qu'au directeur général de chacune des autres organisations gérées par des Autochtones, afin de les inviter à participer à l'évaluation. L'Institut sur la gouvernance a assuré un suivi en envoyant un courriel et en téléphonant à toutes les personnes-ressources afin d'organiser une visite sur place ou une entrevue téléphonique. Les personnes-ressources ont identifié d'autres personnes pertinentes aux fins des entrevues. Tel qu'indiqué dans la section 2.4.3, Limites et contraintes, l'équipe d'évaluation a pu mener des entrevues auprès de seulement la moitié des bénéficiaires, de trois cogestionnaires et d'un séquestre-administrateur, et ce, malgré les nombreuses mesures de suivi. L'annexe H indique les cas ayant donné lieu à des entrevues auprès des bénéficiaires.

6. Groupe d'experts

L'Institut sur la gouvernance a mis sur pied un groupe d'experts formé de quatre personnes et organisé deux ateliers d'une demi-journée. Les membres du groupe d'experts étaient des employés d'AINC et de Santé Canada possédant une vaste expérience dans les domaines de la gestion financière, de la gouvernance et du renforcement des capacités. L'Institut sur la gouvernance a également invité des membres du Comité consultatif à assister aux ateliers.

L'Institut sur la gouvernance a organisé un atelier au début de l'évaluation, afin d'examiner les principaux secteurs visés et les solutions de rechange possibles, et un atelier à la fin de la phase de la collecte des données, afin d'évaluer les constatations et conclusions préliminaires. La DGEMRE a participé aux deux ateliers.

2.4.3 Limites et contraintes

Lors de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a fait face à un certain nombre de contraintes ayant pour effet de limiter la fiabilité des données et l'interprétation des résultats. Ces contraintes sont indiquées ci-après, en fonction de la nature de l'enjeu, des mesures prises pour atténuer les répercussions et de l'incidence sur l'évaluation. De façon générale, l'équipe a essayé d'examiner les contraintes en utilisant des données provenant de toutes les sources de données, en complétant les données quantitatives au moyen de données qualitatives et en tenant compte des différents points de vue exprimés par les sujets interrogés clés et les experts. L'équipe a également émis des réserves en ce qui a trait aux constatations en cas de problèmes liés à la fiabilité des données, de parti pris possible et d'attribution des résultats à la Politique d'intervention.

Contrainte n° 1 : Pas de modèle logique reconnu pour la Politique d'intervention

Tel qu'indiqué précédemment, il n'y avait pas, au moment de l'adoption de la Politique d'intervention, de modèle logique indiquant le lien entre les activités, les extrants et les résultats.

Mesures d'atténuation

La DGEMRE a élaboré une ébauche de modèle logique, en fonction des composantes de la politique, de la consultation préliminaire des sujets interrogés clés d'AINC et de l'architecture d'activités de programme d'AINC. Ce modèle logique a été utilisé pour fournir des détails à propos des enjeux de l'évaluation, pour orienter la collecte des données et pour évaluer la réussite et la rentabilité de la Politique d'intervention. Cependant, il n'y a pas de version définitive du modèle logique.

Incidence sur l'évaluation

L'importance accordée à l'évaluation et à l'interprétation des résultats pourrait changer advenant une modification du modèle logique, surtout en ce qui a trait aux résultats à long terme.

Contrainte n° 2 : Disponibilité et fiabilité des données et analyse des données

- Certaines bandes avaient des données incomplètes parce que les données provenaient d'une multitude de sources. Cette situation a eu une incidence sur l'analyse étant donné que la population totale différait selon l'analyse. L'IBC et les données financières sont les variables pour lesquelles il y a le plus de données manquantes. Ainsi, entre 25 % et 28 % des données étaient manquantes dans le cas de l'IBC parce que Statistique Canada n'avait pas recueilli des données auprès de toutes les collectivités des Premières Nations dans le cadre du recensement. Entre 5 % et 7 % des données financières étaient manquantes parce que certaines bandes avaient conclu une entente sur l'autonomie gouvernementale (34 bandes), parce que certaines bandes n'obtenaient pas de financement directement auprès d'AINC dans le cas de programmes et services essentiels, mais plutôt auprès de leurs conseils tribaux (30 bandes), parce que certaines bandes n'avaient pas conclu d'entente de financement avec AINC (3 bandes), parce que certaines bandes s'étaient subdivisées en plusieurs bandes ou parce que la bande avait reçu moins de 30 000 \$.
- AINC a remplacé son SGPT par le système PTPNI en 2006-2007 et la configuration du système PTPNI est différente du SGPT. Il a donc fallu extraire les données financières à la main pour chaque bande et les entrer de nouveau dans la base de données aux fins de l'analyse. Par conséquent, seules les données pour les exercices 2004-2005 à 2008-2009 ont été extraites.
- Il a été impossible de broser un tableau exhaustif de la durée totale de l'intervention en raison du temps requis pour valider les données et apporter des modifications au système financier. L'analyse de la durée se limite donc à la période allant de 1999-2000 à 2009-2010.

- Nous n'avions pas la compétence statistique nécessaire pour établir un indice composé d'intervention tenant compte du niveau d'intervention et de la durée de l'intervention. Par conséquent, l'analyse du lien entre cet indice et d'autres variables n'a pu être effectuée. Cependant, en raison des contraintes associées aux données sous-jacentes, il est peu probable que cet indice composé aurait permis d'obtenir des données plus appropriées.
- Il n'y avait pas de données quantitatives sur le coût de l'intervention pour AINC. Il n'y avait pas de données exhaustives et comparables sur le coût de l'intervention pour les bénéficiaires, sauf pour ce qui est du coût pour les séquestres-administrateurs.
- Il n'y a pas de données exhaustives et comparables sur le rendement en ce qui a trait à la qualité des services offerts par les bénéficiaires, qu'ils fassent l'objet d'une intervention ou non.
- Santé Canada ne recueille pas de données sur les interventions gérées par le bénéficiaire et ne compile pas de données nationales sur les interventions gérées par un cogestionnaire.

Mesures d'atténuation

- Les données d'intervention ont été validées auprès des bureaux régionaux d'AINC, afin d'en accroître la fiabilité, le codage des numéros de bandes dans différentes bases de données a été révisé en fonction du site Web des profils des Premières nations et certaines bandes ont été retirées afin de tenir compte des contraintes ci-dessus relativement aux données financières. Les données jugées incomplètes ou non fiables (notamment en cas de dépendance au financement d'AINC) n'ont pas été utilisées aux fins de l'analyse des données.
- La portée de l'analyse des données a été réduite dans certains cas – c.-à-d. les données financières de 2004-2005 à 2008-2009 plutôt que de 1999-2000 à 2009-2010 soit une période de 11 ans plutôt que tout l'historique de l'intervention et une comparaison restreinte avec les données d'intervention de Santé Canada.
- Différents outils statistiques ont été utilisés pour effectuer l'analyse, selon la nature des données sous-jacentes – c.-à-d. moyennes, fréquences, corrélations, chi-carrés et analyse de la variance.
- Nous avons fait preuve de circonspection pour l'interprétation des résultats lorsqu'un grand nombre de données étaient manquantes – notamment dans le cas de l'IBC ou du déficit cumulatif.
- Les données qualitatives découlant des entrevues ont été utilisées pour compléter les données quantitatives manquantes – notamment en ce qui a trait au coût de l'intervention et à l'incidence sur la qualité des services.

Incidence sur l'évaluation

L'évaluation inclut un profil précis de l'intervention et une analyse statistique de quelques-uns des facteurs contextuels pouvant avoir une incidence sur le niveau ou la durée de l'intervention, mais d'autres analyses statistiques des causes sous-jacentes n'ont pas été possibles et n'ont pas

été réalisées. L'analyse de la rentabilité est également restreinte en raison de l'absence de données quantitatives exhaustives sur les coûts.

Contrainte n° 3 : Parti pris possible dans le cadre des études de cas

Pour ce qui est des entrevues menées auprès de sujets interrogés clés et des études de cas, seulement 60 % des bénéficiaires environ ont été interviewés, et ce, malgré de nombreuses mesures de suivi, par téléphone et par courriel, auprès de toutes les personnes-ressources. Le taux de réussite a été le moins élevé (33 % de l'échantillon) dans le cas des Premières nations n'ayant jamais fait l'objet d'une intervention et dans le cas des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs. Le taux de réussite a été le plus élevé (77 % de l'échantillon) dans le cas des entrevues menées auprès des Premières nations faisant l'objet d'une cogestion ou d'une gestion par un séquestre-administrateur depuis plus de cinq ans. Des représentants des trois organisations gérées par des Autochtones ont également été interviewés.

Dans certains cas, des entrevues ont été prévues, mais les personnes devant être interviewées n'étaient plus disponibles au moment prévu, et il n'y avait pas suffisamment de temps pour les remplacer. Cependant, des agents des Services de financement ont été interviewés dans tous les cas. Il y a donc une possibilité de parti pris en faveur du point de vue d'AINC plutôt que du point de vue des bénéficiaires en ce qui concerne les études de cas.

Mesures d'atténuation

Les entrevues menées auprès des bénéficiaires ont été complétées en sollicitant le point de vue d'organisations autochtones nationales, et en procédant à un examen des documents et à une analyse documentaire.

Incidence sur l'évaluation :

Il se pourrait que l'évaluation ne tienne pas compte du point de vue de tous les bénéficiaires et des cogestionnaires et séquestres-administrateurs et qu'il y ait un parti pris en faveur d'AINC. Il se pourrait que le point de vue des bénéficiaires mette l'accent sur la cogestion et la gestion par un séquestre-administrateur plutôt que sur la gestion par les bénéficiaires.

Contrainte n° 4 : Disponibilité des données historiques

La disponibilité des données historiques est une autre contrainte associée aux études de cas. Étant donné que bon nombre de cas portaient sur une période d'intervention de dix ans ou plus, il y avait très peu de documentation se rapportant aux étapes initiales de la mise en œuvre. Par ailleurs, les plans de redressement étaient souvent désuets (voir la section 7, Constatations issues de l'évaluation - Prestation). Dans quelques cas, les personnes-ressources du bénéficiaire et l'agent des Services de financement étaient relativement nouveaux et manquaient de recul.

Mesures d'atténuation

Les études de cas ont été conçues à l'aide des données disponibles ou reçues. Pour quelques-unes des entrevues, les chefs, les conseillers ou les agents des Services de financements précédents ayant un certain recul ont été consultés.

Incidence sur l'évaluation

Le niveau d'analyse historique des études de cas varie.

Contrainte n° 5 : Disponibilité de la documentation

La seule contrainte en ce qui a trait à l'examen de la documentation réside dans le fait que les Territoires du Nord-Ouest n'ont fourni aucun plan de redressement en vue de l'analyse des PR.

Mesures d'atténuation

Une entrevue a été réalisée auprès de représentants régionaux des Territoires du Nord-Ouest, afin d'obtenir des renseignements sur la mise en œuvre de la Politique d'intervention dans cette région.

Incidence sur l'évaluation

La région des Territoires du Nord-Ouest est unique en son genre étant donné que seulement trois des 26 bandes des Premières nations ont une assise territoriale, les services essentiels sont financés par AINC (par l'intermédiaire du gouvernement territorial et non pas directement) et le bureau régional ne relève pas du Secteur des opérations régionales de l'administration centrale d'AINC, mais plutôt du Secteur des affaires du Nord. L'absence de plan de redressement dans le cas des Territoires du Nord-Ouest n'est donc pas considérée comme une contrainte majeure pour ce qui est des constatations de l'évaluation dans le cas des PR.

Contrainte n° 5 : Analyse de l'incidence et exécution de la Politique d'intervention

Tel qu'indiqué dans les constatations sur le taux de succès (section 4), les modifications positives sur le plan de l'incidence, du niveau et de la durée de l'intervention et du déficit cumulatif des Premières nations ne peuvent pas nécessairement être attribuées à la Politique d'intervention. Les données obtenues dans le cadre des entrevues, des études de cas et de l'analyse des données montrent que d'autres facteurs peuvent également influencer sur l'incidence, le niveau ou la durée d'une intervention. C'est le cas, notamment, de la capacité de générer des recettes autonomes, des risques économiques associés à certains secteurs d'activité, du niveau d'éloignement, de la taille (très petite), de l'absence d'une assise territoriale ou du refus des créanciers de prêter de l'argent. En raison des écarts régionaux attribuables à ces facteurs, il est impossible d'expliquer les écarts régionaux en matière de résultats par le mode d'application de la Politique d'intervention par les bureaux régionaux.

Mesures d'atténuation

Des contraintes ont été relevées en ce qui a trait à l'exécution de la Politique dans les constatations et l'analyse ainsi que les causes sous-jacentes et les facteurs contextuels susceptibles d'influer sur la réussite de la politique.

Incidence sur l'évaluation

L'évaluation ne permet pas d'imputer l'obtention des résultats à long terme ou les écarts régionaux à la mise en œuvre de la Politique d'intervention. Ce sont plutôt un certain nombre d'autres facteurs ou de variables qui sont responsables. L'évaluation permet toutefois de proposer des solutions de rechange à la Politique d'intervention pour faire face à ces autres facteurs sous-jacents.

2.5 Évaluation, gestion et assurance de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC a dirigé et géré l'évaluation conformément à sa politique sur la participation autochtone et à sa stratégie en matière d'assurance de la qualité. À moins d'indication contraire, c'est l'Institut sur la gouvernance qui a réalisé l'évaluation.

La DGEMRE a mis sur pied un Comité consultatif externe chargé de lui fournir des conseils à propos de l'évaluation. Ce comité était formé de représentants du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'une organisation des Premières nations et les membres étaient invités à participer aux deux ateliers du groupe d'experts. La DGEMRE a également mis sur pied un groupe de travail interne formé de représentants de la Direction des paiements de transfert et des politiques financières (qui fait partie du Bureau du dirigeant principal des finances), du Secteur des opérations régionales et des bureaux régionaux d'AINC.

Le rapport sur la méthodologie d'évaluation et le rapport d'évaluation provisoire ont été soumis à un examen par des pairs aux fins de l'assurance de la qualité et du respect des politiques d'évaluation pertinentes du Conseil du Trésor, d'AINC et de la DGEMRE.

2.6 Présentation des constatations et de l'analyse

La section ci-après résume les conclusions en ce qui a trait aux questions d'évaluation, selon les différentes sources de données. Dans le cas des données qualitatives, certains mots et expressions sont utilisés pour indiquer la proportion de répondants, de régions ou d'études de cas visés par les constatations ou pour indiquer la fréquence. Les mots et expressions utilisés sont les suivants :

Mots et expressions	Fréquence	Pourcentage d'utilisation
Tous	Toujours	100 %
Presque tous	Presque toujours	80-99 %
Bon nombre de	Souvent, généralement	50-79 %
Quelques-uns	Parfois	20-49 %

Certains	Rarement	10-19 %
À peu près aucun	Presque jamais	1-9 %
Aucun	Jamais	0 %

Il peut arriver que les constatations ne s'appliquent pas à certains répondants, à certaines régions ou études de cas parce qu'aucune réponse n'a été fournie, parce qu'aucune conclusion ne pouvait être tirée à partir des commentaires formulés ou parce qu'une réponse différente a été fournie. Lorsque possible, d'autres opinions, ainsi que l'opinion majoritaire, sont présentées.

3. Conclusions de l'évaluation – pertinence

3.1 Priorités et besoins constants

La Politique d'intervention répond-elle aux besoins actuels?

La grande majorité des représentants d'AINC croient que la Politique d'intervention répond aux besoins des collectivités des Premières nations et d'autres bénéficiaires en les aidant à gérer les ressources disponibles, à assurer la prestation continue des services essentiels et à rendre des comptes à AINC. Un grand nombre de bénéficiaires conviennent que la Politique d'intervention est nécessaire, surtout au niveau de la gestion par le bénéficiaire et de la cogestion. Toutefois, presque tous les bénéficiaires dont les affaires sont gérées par un séquestre-administrateur soutiennent que la Politique d'intervention n'a pas répondu à leurs besoins.

Selon une analyse des éléments déclencheurs pour les Premières nations qui étaient visées par une intervention depuis le 4 février 2010, le déficit d'exploitation cumulé est de loin le motif d'intervention le plus cité (82,12 % des Premières nations). C'est particulièrement vrai dans le cas de la cogestion (88 % des Premières nations) et de la gestion par le bénéficiaire (85 % des Premières nations). Dans le cas de la gestion par un séquestre-administrateur, les motifs sont plus variés, mais le déficit d'exploitation cumulé et le risque d'insolvabilité sont également souvent évoqués (72,22 % des Premières nations).

Les études de cas indiquent que les déficits d'exploitation et les dettes peuvent influencer sur la prestation des services essentiels aux membres des Premières nations en :

- intensifiant les problèmes de trésorerie qui peuvent entre autres causer le retard des paiements d'aide sociale, du versement des salaires et des frais de scolarité aux conseils scolaires provinciaux ainsi que des paiements destinés à divers fournisseurs en plus de l'annulation de projets de construction, etc.;
- augmentant le coût des immobilisations, ce qui entraîne une hausse du coût des affaires et de la prestation des services;
- réduisant la capacité d'améliorer les services, d'entretenir les immobilisations, de renforcer la capacité ou de promouvoir le développement économique;
- limitant l'accès à de nouveaux fonds d'AINC ou de créanciers pour améliorer les logements, les infrastructures ou le développement économique; et
- risquant de causer la saisie de tous les fonds par les créanciers dans les cas les plus graves.

Le deuxième motif le plus cité est une récusation ou une opinion défavorable du vérificateur (10,6 % des Premières nations). Une récusation, une opinion défavorable ou une opinion avec réserve du vérificateur peut indiquer la présence d'irrégularités dans la gestion financière et les pratiques comptables ou que les Premières nations ont refusé de fournir l'information nécessaire pour effectuer une vérification consolidée. Il est donc impossible d'avoir une idée précise de l'état de santé financier du bénéficiaire. Ce dernier court alors le risque d'accroître son déficit à des niveaux qui dépassent sa capacité et d'être incapable de recouvrer certaines dépenses qui n'ont pas été correctement comptabilisées ou de perdre la confiance des bailleurs de fonds et des

créanciers. Une opinion sans réserve, d'un autre côté, permet d'offrir un rapport exact au conseil ou à un autre organisme dirigeant, aux membres, aux bailleurs de fonds, aux créanciers et à d'autres intervenants.

Pour ce qui est de la gestion par un séquestre-administrateur, voici les autres motifs d'intervention enregistrés dans le système PTPNI :

- Sérieuse violation des modalités de l'entente de financement (27,78 % des Premières nations dont les affaires sont gérées par un séquestre-administrateur).
- La santé, la sécurité et le bien-être des membres des Premières nations sont compromis (22,22 % des Premières nations dont les affaires sont gérées par un séquestre-administrateur).
- Autres raisons (44,44 % des Premières nations dont les affaires sont gérées par un séquestre-administrateur).

Selon les entretiens que nous avons eus avec les représentants régionaux d'AINC et les résultats des cas d'étude, le refus de signer une entente de financement ou de soumettre un rapport de vérification consolidée pourrait compter comme une sérieuse violation ou être compris dans les autres raisons. Parmi les raisons moins communes, notons un conflit électoral grave ou l'absence d'un dirigeant légitime. Même si aucune entente de financement ne peut être conclue, les services essentiels doivent être fournis aux membres des Premières nations.

Un grand nombre de bénéficiaires et d'autres personnes clés interrogées ont noté que les Premières nations ont besoin de plus de fonds d'AINC, d'autres sources de financement ou de plus de souplesse pour être en mesure de répondre à leurs besoins et de renforcer leur capacité.

3.2 Cohérence avec les priorités et les politiques du gouvernement fédéral et d'AINC

Dans quelle mesure la Politique d'intervention est-elle harmonisée avec a) les priorités du gouvernement fédéral et b) les résultats stratégiques d'AINC?

Au cours des 30 dernières années, la prestation de programme directe est passée d'une prestation directe par AINC à une prestation par les Premières nations par l'intermédiaire de paiements de transfert. La Politique d'intervention est harmonisée avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques ministériels, car elle soutient la surveillance et la gérance adéquates des ressources et permet de veiller à ce que les Premières nations reçoivent et offrent les services essentiels et d'assurer la protection de la santé et de la sécurité tout en contribuant à établir la capacité administrative des gouvernements et des organisations des Premières nations.

La Politique d'intervention est parfaitement harmonisée avec l'activité de programme « Gouvernance et institutions gouvernementales » de l'architecture des activités de programme d'AINC. Cette activité de programme a pour but de promouvoir ce qui suit : « Exercice d'une saine gouvernance et renforcement des institutions gouvernementales en s'appuyant sur des mesures législatives, des programmes, des politiques et des processus administratifs favorisant la mise en place de gouvernements inuits et des Premières nations stables, légitimes, efficaces et

adaptés à la culture, qui fournissent des services efficaces et qui sont responsables envers leurs citoyens. »⁸

3.3 Double emploi ou chevauchement

Y a-t-il double emploi ou chevauchement avec d'autres programmes, politiques ou initiatives offerts par d'autres intervenants (y compris d'autres ministères fédéraux)?

Les recherches démontrent que la Politique d'intervention d'AINC est unique en son genre et qu'il n'y a pas de double emploi avec d'autres initiatives offertes par d'autres intervenants. La Politique sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor contient peu de directives en matière d'intervention, car l'objet était d'accorder de la souplesse aux ministères. La politique prévoit qu'en cas de manquement à une entente de financement, il est possible d'exiger le remboursement de la subvention ou de la contribution,⁹ mettre fin à l'entente de financement ou offrir d'« autres recours et procédures » (non spécifiés).¹⁰

Santé Canada s'est inspiré de la Politique d'intervention d'AINC pour concevoir sa propre politique d'intervention. Les deux ministères collaborent à l'élaboration d'un cadre sur la gestion par un séquestre-administrateur et à la sélection préalable des séquestres-administrateurs. Les représentants de l'administration centrale d'AINC et de Santé Canada ont indiqué qu'ils s'avaient mutuellement lorsqu'un séquestre-administrateur est requis. AINC avertit Santé Canada lorsqu'une entente de financement entre le gouvernement et une Première nation sera annulée en raison d'une intervention. Santé Canada compte sur AINC pour soutenir le renforcement de la capacité générale en gestion et en administration au sein des Premières nations et des conseils tribaux et s'emploie de son côté à appuyer le renforcement de capacités en santé.

Le Conseil de gestion financière des Premières nations s'est lui aussi inspiré de la Politique d'intervention d'AINC pour rédiger sa propre politique d'intervention. Le Conseil collabore étroitement avec AINC afin de réviser cette politique et de trouver des moyens de mieux se communiquer de l'information dans leur intérêt commun.

3.4 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

La Politique d'intervention cadre-t-elle avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?

La Politique d'intervention est une politique opérationnelle qui cadre avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en ce sens qu'elle lui permet d'assurer la continuité des

⁸ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2009*, p. 18.

⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Norme comptable 3.2 du Conseil du Trésor – Paiements de transfert (Subventions et contributions) », <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12178§ion=text>.

¹⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Directive sur les paiements de transfert*, 1^{er} octobre 2008.

services essentiels destinés aux Premières nations. Cependant, le gouvernement fédéral n'est pas responsable des dettes des Premières nations,¹¹ mais ces dettes peuvent influencer sur la prestation des services essentiels.

3.5 Conclusions liées à la pertinence

- Il y a un besoin constant de protéger le financement des programmes et services, d'assurer la prestation des services essentiels et de rendre des comptes sur l'engagement des fonds fédéraux. Il y a aussi un besoin constant d'accroître la capacité des bénéficiaires d'administrer les fonds.
- La Politique d'intervention cadre avec les plans et les priorités du gouvernement fédéral et d'AINC ainsi qu'avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.
- Santé Canada et le Conseil de gestion financière des Premières nations se sont inspirés de la Politique d'intervention d'AINC pour concevoir leur propre politique d'intervention. Santé Canada, le Conseil et AINC travaillent ensemble à coordonner les changements à cette politique.

¹¹ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Chapitre 5.13 – Ententes de financement : Politique sur le crédit et la solvabilité », *Guide des politiques et des procédures financières*, modification 03, 07-10-02.

4. Conclusions de l'évaluation – rendement (Efficacité/succès)

4.1 Tendances en matière d'intervention

Quelles sont les tendances en matière d'intervention?

Indicateurs

Un examen de la documentation a permis de démontrer qu'aucune mesure du rendement n'avait été élaborée pour la Politique d'intervention. Toutefois, depuis le début de la mise en œuvre de cette politique, les services internes ont mesuré certains indicateurs, comme le nombre de collectivités faisant l'objet d'une intervention, le niveau d'intervention, le taux de déficit et la raison de l'intervention. Cependant, dans le récent Rapport sur les plans et les priorités, les renseignements sur le pourcentage de collectivités des Premières nations faisant l'objet d'une intervention financière ont été ajoutés¹². Ces renseignements dépendent de différents facteurs, comme la constance de l'utilisateur final pour l'entrée des renseignements dans le système d'information; en effet, certaines préoccupations au sujet de la fiabilité ont été relevées pour la collecte des données. Les renseignements suivants sur la fréquence des interventions et sur leur niveau et leur durée ont été recueillis par le truchement des bureaux régionaux, plutôt que par le système PTPNI afin d'assurer la fiabilité des renseignements. Dans ce cas, il peut y avoir des incohérences avec les renseignements utilisés par la Direction des paiements de transfert (c.-à-d. le rapport sur le rendement ministériel), puisque les processus de cueillette des renseignements sont différents. Les indicateurs fondés sur un examen de la documentation sur la Politique d'intervention depuis les années 1990, ainsi que sur les observations faites par les évaluateurs pendant ce processus sont énumérés à l'annexe K.

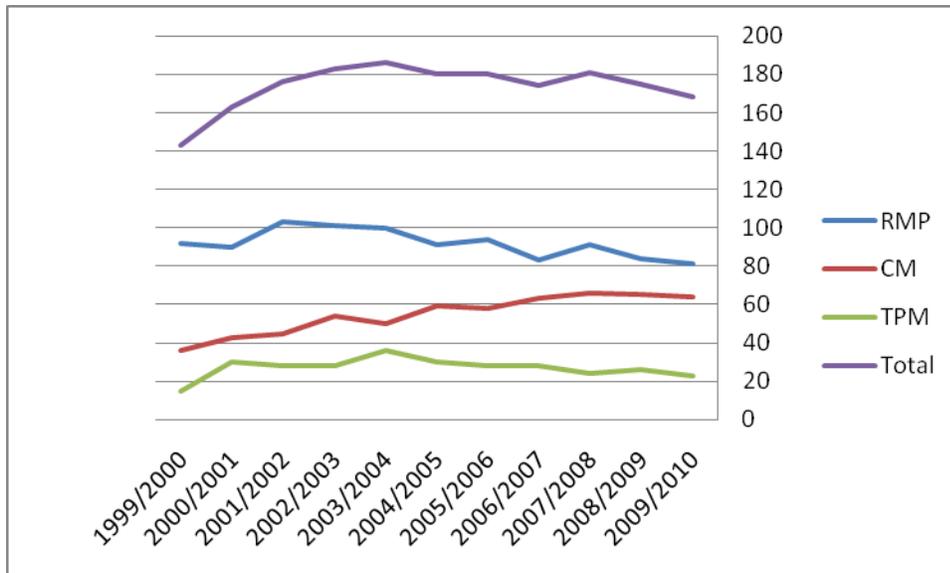
Fréquence et niveau d'intervention

Une mesure du succès de la politique d'intervention à long terme est la fréquence et le niveau de l'intervention, c'est-à-dire que plus la politique a du succès, moins il y aura de bénéficiaires de toute forme d'intervention (fréquence) et plus faible sera le niveau d'intervention. Comme il est indiqué dans le Graphique 1 et le Tableau 1 (Annexe I – Tableaux de données), le nombre total de Premières nations faisant l'objet d'une forme d'intervention a en fait augmenté au cours des 11 dernières années (1999-2000 à 2009-2010). Cependant, le nombre total d'interventions a diminué après avoir atteint un sommet en 2003-2004 et suit une tendance à la baisse depuis 2007-2008, lorsque la Politique d'intervention a été lancée. En date du 31 mars 2010, 168 Premières nations faisaient l'objet d'une forme d'intervention, soit 29 % de toutes les Premières nations à qui s'applique la Politique d'intervention¹³.

¹² AINC, Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/ian/ian00-fra.asp>

¹³ Au total, il y a environ 615 Premières nations au Canada, mais certaines ont été exclues de l'analyse parce qu'elles sont visées par un accord sur l'autonomie gouvernementale, n'ont pas d'accord de financement avec AINC ou reçoivent trop peu de financement pour devoir faire des rapports à AINC. Au total, 584 collectivités des Premières nations ont été utilisées pour cet exercice.

Graphique 1 – Nombre de Premières nations faisant l’objet d’une intervention

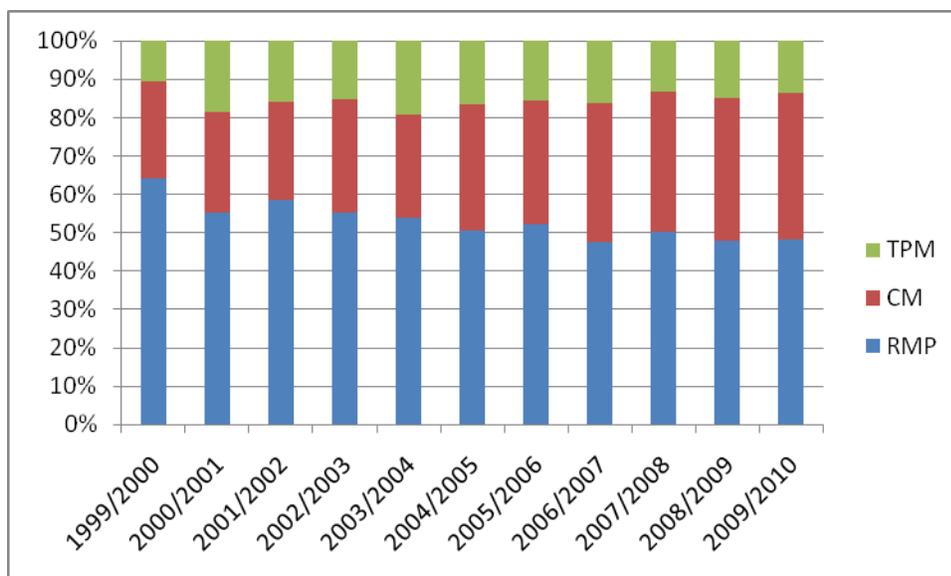


Source : PTPNI et bureaux régionaux

De 1999-2000 à 2009-2010, le nombre de Premières nations faisant l’objet d’une gestion par le bénéficiaire a diminué, le nombre de Premières nations faisant l’objet d’une cogestion a grandement augmenté et le nombre de Premières nations faisant l’objet d’une gestion par un séquestre-administrateur a également augmenté. De 2007-2008 à 2009-2010, cependant, le nombre de Premières nations faisant l’objet d’une cogestion et d’une gestion par un séquestre-administrateur est resté assez stable. En date du 31 mars 2010, 81 Premières nations faisaient l’objet d’une gestion par le bénéficiaire; 64 Premières nations, d’une cogestion; 23 Premières nations, d’une gestion par un séquestre-administrateur.

Le Graphique 2 et le Tableau 2 (Annexe I) fournissent de l’information sur le niveau de l’intervention pour ce qui a trait à la part proportionnelle de chaque niveau d’intervention. De 1999-2000 à 2009-2010, la proportion d’interventions gérées par le bénéficiaire a diminué et est passée de 64 % à 48 %, tandis que la proportion des interventions en cogestion a augmenté et est passée de 25 % à 38 %. La proportion des interventions par un séquestre-administrateur a fluctué pendant la même période. De 2007-2008 à 2009-2010, cependant, la proportion de chaque niveau d’intervention est restée relativement stable. En date du 31 mars 2010, 48 % des Premières nations faisant l’objet d’une intervention étaient gérées par le bénéficiaire; 38 %, gérées par une cogestion; 14 %, gérées par un séquestre-administrateur.

Graphique 2 – Niveau de l’intervention – Proportion du nombre total de Premières nations faisant l’objet d’une intervention



Source : PTPNI et bureaux régionaux

Les régions de l’Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan ont le plus grand nombre de Premières nations faisant l’objet d’une forme d’intervention; suivies des régions de l’Atlantique, de la Colombie-Britannique et du Québec (Tableau 3, Annexe I). Quand on tient compte du nombre de Premières nations dans chaque région, les régions du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan et de l’Atlantique ont la plus grande proportion de Premières nations faisant l’objet d’une forme d’intervention; suivies des régions du Québec, de l’Ontario et de l’Alberta. Il y a dans les régions de la Colombie-Britannique et du Yukon une faible proportion de Premières nations faisant l’objet d’une intervention, mais 11 Premières nations du Yukon sont autonomes, et la Politique d’intervention ne s’applique pas à elles.

Les fonctionnaires régionaux d’AINC ont noté des variations clés entre les régions qui pourraient mener à une plus grande fréquence ou à un niveau plus élevé d’intervention :

- les risques économiques, en particulier dans les secteurs comme les pêches, la foresterie ou le pétrole et le gaz;
- le nombre de collectivités sans assises territoriales (T.-N.-O.) et qui ont ainsi moins de possibilités de développement économique;
- le nombre de collectivités accessibles par avion (Manitoba, Nord de l’Ontario, Yukon et T.N.-O.) ou de très petites collectivités (C.-B.) et la difficulté d’évaluer la capacité; et
- la disponibilité limitée de fonds en fiducie ou de règlements de revendication qui pourraient être utilisés pour rembourser des dettes.

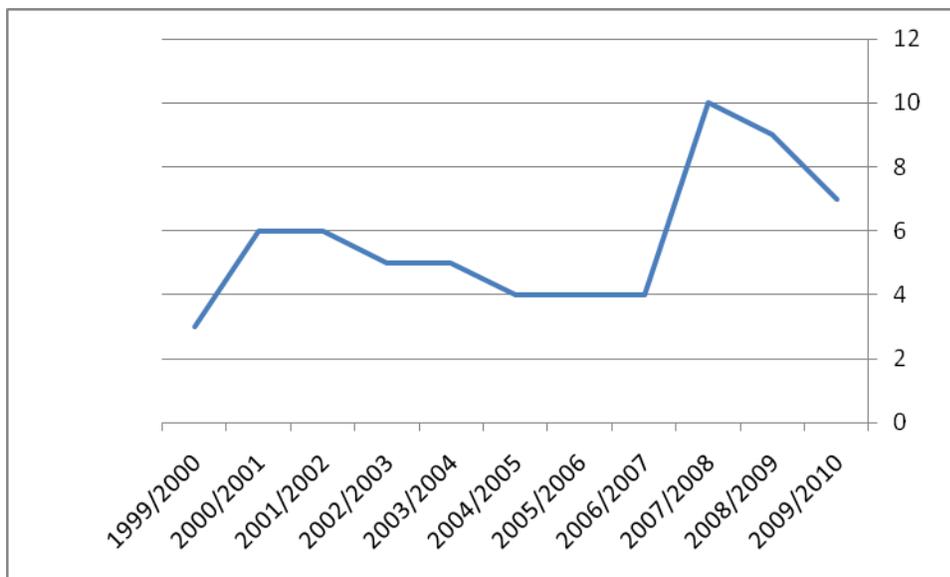
Certaines régions ont aussi noté qu’elles possédaient un système d’alarme précoce actif qui, selon elles, maintenait la fréquence et la durée des interventions à un niveau inférieur. Les

fonctionnaires d'une région ont noté qu'ils avaient peut-être fait passer trop rapidement des Premières nations dans des accords de financement flexible pluriannuel, ce qui a causé par la suite une plus grande fréquence d'intervention.

Comme il est indiqué à la Section 2.4.3, Limites et contraintes, tout changement dans la fréquence et le niveau de l'intervention ne peut pas nécessairement être attribué à la Politique d'intervention. Par exemple, l'information tirée d'entrevues et d'études de cas semble indiquer qu'un accès amélioré à un revenu autonome a aussi une influence positive.

La fréquence d'intervention dans d'autres organisations gérées par les Indiens a augmenté après la mise en œuvre de la Politique d'intervention en 2006, mais a diminué pendant les deux années subséquentes (Graphique 3 ci-dessous et Tableau 4, Annexe I). Toutes ces organisations étaient gérées par le bénéficiaire, à l'exception de trois cas dans le passé où une cogestion ou une gestion par un séquestre-administrateur a été utilisée. En date du 31 mars 2010, il y avait sept organisations faisant l'objet d'une gestion par le bénéficiaire.

Graphique 3 – Nombre d'autres organisations faisant l'objet d'une intervention



Source : PTPNI et bureaux régionaux

Comparativement à AINC, Santé Canada a une fréquence moins élevée d'intervention, quoiqu'il ne fasse pas le suivi des interventions gérées par le bénéficiaire et qu'il ne compile pas à l'échelle nationale les renseignements sur les interventions en cogestion. Par exemple, il y a actuellement uniquement neuf Premières nations faisant l'objet d'une gestion par un séquestre-administrateur pour Santé Canada, comparativement à 23 Premières nations dans cette situation pour AINC. Les fonctionnaires régionaux de Santé Canada nous ont aussi dit que leurs cas de cogestion et de gestion par un séquestre-administrateur duraient moins longtemps.

Voici les explications données par les fonctionnaires de Santé Canada et d'AINC pour les différences entre les deux ministères : le financement de Santé Canada peut être versé à un organisme du domaine de la santé distinct et non pas au conseil de bande; une autorité sanitaire

distincte peut être mise sur pied si le conseil de bande fait l'objet d'une gestion par un séquestre-administrateur par AINC; le financement versé par Santé Canada est moins flexible; les fonds pour les dépenses de capital sont gérés séparément du financement des programmes. Santé Canada a également revu son approche des accords de financement en 2008, et ce, afin d'investir plus de temps et d'efforts dès le début pour l'évaluation du risque et le renforcement des capacités et moins de temps durant la mise en œuvre pour la surveillance de la conformité et l'intervention¹⁴. Cependant, selon les fonctionnaires de Santé Canada, il est trop tôt pour dire si ce changement a les effets voulus sur la fréquence et le niveau d'intervention.

Durée de l'intervention

L'un des objectifs de la politique est d'encourager le bénéficiaire qui manque à ses engagements à développer sa capacité de bien offrir les programmes et services de sorte que des mesures d'intervention ne seront pas nécessaires. Comme l'indique le rapport du Bureau du Vérificateur général de 2003¹⁵ : « l'intervention est censée être temporaire ». Le Rapport du vérificateur général de 2005¹⁶ va plus loin en affirmant qu'il n'y a pas de stratégie pour développer la capacité de gestion des Premières nations et ainsi mettre fin à la gestion par les séquestres-administrateurs. La durée de l'intervention permet de mesurer le degré de succès. Au cours des 11 dernières années (1999-2000 à 2009-2010), un total de 349 Premières nations ont fait l'objet d'une intervention à un moment donné. Environ la moitié de ces Premières nations ne font plus l'objet d'une intervention. Il y a cependant des Premières nations qui font l'objet d'une intervention depuis longtemps. Par exemple, sur les 168 Premières nations qui subissaient une intervention en date du 31 mars 2010, 42 % la subissaient depuis au moins dix des 11 dernières années; 29 % subissaient une intervention depuis 6 à 9 ans; 29 % depuis 1 à 5 ans.

Tableau 5 – Durée de l'intervention, en date du 31 mars 2010

Nombre d'années (1999-2000 à 2009-2010)	Nombre de PN faisant l'objet d'une intervention	% total
10 ans et +	70	42 %
6 à 9 ans	49	29 %
1 à 5 ans	49	29 %
Total	168	100 %

Source : PTPNI et bureaux régionaux

Les régions de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Atlantique comptent la majorité des Premières nations qui font l'objet d'une intervention depuis longtemps.

¹⁴ Institut sur la gouvernance, *Special Study on Funding Arrangements Documentation and Literature Review*, 28 novembre 2008, p. 29.

¹⁵ Bureau du vérificateur général du Canada, chapitre 10 – Autres observations de vérification, Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003.

¹⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 5 – La gestion des programmes destinés aux Premières nations, Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, mai 2006.

Tableau 6 – La durée des interventions à long terme, par région, en date du 31 mars 2010

Région	Nombre de PN faisant l'objet d'une intervention pendant 10 ans et + (de 1999-2000 à 2009-2010)	% total du nombre de PN faisant l'objet d'une intervention pendant 10 ans et +
Atlantique	11	16 %
Québec	4	6 %
Ontario	7	10 %
Manitoba	19	27 %
Saskatchewan	24	34 %
Alberta	3	4 %
Colombie-Britannique	2	3 %
Yukon	0	0 %
Territoires du Nord-Ouest	0	0 %
Total	70	100 %

Source : PTPNI et bureaux régionaux

Déficit cumulatif

Puisqu'un facteur clé pour une intervention est le déficit d'exploitation cumulatif, une autre mesure du succès est la tendance du déficit cumulatif; c'est-à-dire que plus la Politique d'intervention donne des résultats à long terme, moins il y aura de Premières nations avec un déficit d'exploitation cumulatif supérieur à 8 % du total des revenus de financement. En fait, le nombre total de Premières nations dans cette situation a diminué de 32 % entre 2004-2005 et 2009-2010 (voir la remarque). Les régions de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ont connu les plus importantes améliorations; c.-à-d. une réduction de plus de 50 % du nombre de Premières nations ayant un déficit d'exploitation cumulatif supérieur à 8 %. Le Québec, le Manitoba et l'Ontario ont connu des améliorations modérées; c.-à-d. une réduction supérieure à 35 %. Le nombre de Premières nations dans cette situation dans la région de l'Atlantique a augmenté quelque peu, passant de 9 à 10.

Tableau 7 – Nombre de Premières nations ayant un déficit d’exploitation cumulatif supérieur à 8 %

Régions	N° PN 2004- 2005	N° PN 2005- 2006	N° PN 2006- 2007	N° PN 2007- 2008	N° PN 2008- 2009	% de changement
Atlantique	9	12	13	13	10	+11 %
Québec	18	9	16	10	11	-39 %
Ontario	31	35	37	27	20	-35 %
Manitoba	34	33	27	28	21	-38 %
Saskatchewan	23	23	16	12	11	-52 %
Alberta	6	9	7	10	6	0 %
C.-B.	30	28	22	19	13	-57 %
T.N.-O.	6	3	5	3	5	-17 %
Total national	157	152	143	119	97	-32 %

Source : Données financières du PTPNI

Remarque : Ce rapport reflète les renseignements saisis dans l’état des revenus et des dépenses du PTPNI lorsque l’exigence en matière de vérification « Approuvé » a été complétée. Les Premières nations comprenant des vérifications dont les opinions contenaient des réserves ou des récusations ont été exclues.

En se basant sur cet échantillon, comme il était possible de s’y attendre avec un déclin du nombre de Premières nations visées, la taille totale du déficit cumulatif de ces Premières nations a aussi diminué (Tableau 7, Annexe I). La taille moyenne du déficit pour chaque Première nation a cependant augmenté. Les Premières nations du Manitoba comptent pour environ 30 % de tout le déficit cumulatif des Premières nations ayant un déficit d’exploitation cumulatif de plus de 8 %.

Le déficit d’exploitation cumulatif est seulement un des nombreux indicateurs qui peuvent être utilisés pour mesurer le taux d’endettement ou la santé financière d’une Première nation. Il ne reflète pas complètement toute la portée de la dette de la Première nation, car il ne touche pas aux Premières nations comprenant des vérifications dont l’opinion était nuancée ou pour lesquelles on était dans l’impossibilité d’exprimer une opinion. Aussi, il ne sera plus applicable à la suite de l’adoption des Principes comptables généralement reconnus pour les Premières nations en 2010-2011.

Les changements au déficit d’exploitation cumulatif ne sont pas nécessairement attribuables à la Politique d’intervention; par exemple, une augmentation du revenu autonome ou une baisse de la volonté des crédateurs de prêter de l’argent pourraient aussi faire diminuer le déficit d’exploitation cumulatif.

De la même manière, le déclin dans certains secteurs clés de l’économie (pêches, foresterie ou pétrole et gaz) et les ententes de financement pourraient contribuer à la hausse du déficit cumulatif. Les fonds sont transférés aux Premières nations pour les programmes et les services

par le biais de différents types d'ententes¹⁷. Depuis la mise en œuvre de la politique d'évaluation en 2006, lorsqu'un séquestre-administrateur est nommé dans le cadre d'une Première nation, la collectivité devrait relever de l'entente globale de financement, qui empêche le séquestre-administrateur d'utiliser les surplus pour rembourser une dette. Une des dispositions de l'entente prévoit que tout surplus doit être versé à AINC. De plus, certains répondants croient que la mise en œuvre de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert pourrait avoir les mêmes répercussions sur certaines Premières nations qui sont considérées comme présentant un risque moyen à élevé.

4.2 Causes sous-jacentes

Quelles sont les causes sous-jacentes des tendances observées dans les interventions?

À partir d'un examen des spécimens de plans de redressement, de nos études de cas et des entrevues, nous avons dressé la liste suivante des causes principales susceptibles de mener à des difficultés financières (consulter l'annexe J – Cadre des facteurs de causalité)¹⁸ :

- Développement économique (p. ex. entreprises qui échouent)
- Logement (dépassements, et nouvelles contraintes liées à la construction de nouveaux logis; collecte de loyers inexistante ou faible; retards dans la construction, moisissure dans les logements)
- Autres projets d'immobilisations (non financés, dépassements de coûts, retards)
- Dépenses d'aide sociale ou d'autres programmes non financées ou irrécupérables
- Dépassements dans l'éducation élémentaire et secondaire; baisse dans les inscriptions
- Prêts ou avances aux membres et aux employés de la bande, qui ne sont pas récupérés
- Dépassements des honoraires et des frais de déplacement des chefs et des conseillers
- TVH/TPS et versements d'impôts non payés
- Coûts de déplacement de la parenté des membres de la bande qui assistent aux funérailles dans la réserve
- Financement des actions en justice
- Facilité d'obtention d'un crédit
- Catastrophes naturelles – inondations, incendies, routes de glace fermées trop tôt ou ouvertes trop tard
- Trop grande dépendance sur les revenus autonomes qui fluctuent
- Refus de certifier ou rapport de vérification défavorable
- Fraude, corruption, népotisme

Comme nous l'avons dit à l'article 3.1, les causes immédiates à la base de la gestion par un séquestre-administrateur sont quelque peu différentes et plus variées. Elles peuvent comprendre le risque d'une saisie de fonds par les créditeurs, mais aussi d'autres raisons non financières,

¹⁷ Pour de plus amples renseignements sur les ententes de financement, consultez le site <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/trp/agre-fra.asp>.

¹⁸ Ce modèle a été conçu par l'Institut sur la gouvernance et a servi pour l'évaluation. Il a été vérifié dans une certaine mesure.

comme le refus de fournir des états financiers consolidés ou de signer une entente de financement, ou encore, plus rarement, un différend électoral grave.

L'analyse documentaire a permis de dresser une liste des causes sous-jacentes potentielles, liste complétée par un examen des spécimens de plans de redressement, des entrevues et des études de cas (annexe I). Les causes sous-jacentes sont résumées sous quatre catégories clés : mauvaise gouvernance, mauvaise gestion, facteurs communautaires et problèmes avec les bailleurs de fonds. La liste ci-dessous met en relief les causes sous-jacentes que la Politique d'intervention règle en tout ou en partie du fait qu'elle met l'accent sur la gestion financière et sur des aspects de la gouvernance et des ententes de financement. Les autres causes sous-jacentes (non mises en relief) peuvent toutefois nuire à la réussite de l'intervention – et nécessiteraient une approche différente.

Mauvaise gouvernance

- Élections contestées (problèmes de légitimité)
- **Dirigeants (manque de compétences, de connaissances et d'expérience, questions de santé)**
- Leadership instable (pas de vision communautaire commune)
- Leadership – orientation sur la famille plutôt que sur l'ensemble de la collectivité
- Leadership – intimidation par des gangs
- **Ingérence politique induite (p. ex. système de portefeuille)**
- **Mauvaise reddition de comptes aux membres, aux bailleurs de fonds**
- **Peu de lois ou de politiques**
- **Problèmes éthiques (conflits d'intérêts, etc.)**
- **Relations improductives avec les entités extérieures (bailleurs de fonds, entreprises, etc.)**
- Faibles mécanismes de règlement des différends, de recours
- Faible engagement auprès de la collectivité
- Autre

Mauvaise gestion

- **Manque de compétences, d'expérience**
- Instabilité (fort taux de rotation)
- **Absence d'outils**
- **Absence de politiques, de plans, de budgets, de contrôle des dépenses**
- **Absence de compréhension de base de la gestion du budget**
- **Peu de renseignements communiqués au Conseil**

Désengagement de la collectivité

- Apathique, attend peu de choses du gouvernement
- **Manque de connaissances au sujet du gouvernement**
- Crainte

Mauvaises pratiques de financement

- Exigences incorrectes, exigences de déclaration, paiements en retard
- **Mauvaise analyse du risque**
- **Faible surveillance**
- Sous-financement (p. ex. collectivités isolées)
- Argent « jeté » à la fin de l'exercice, entraînant des dépassements de coûts
- **Faible coordination parmi la communauté fédérale**
- Faibles contrôles ex ante sur les emprunts

Ces causes sous-jacentes (annexe I) sont façonnées par différents facteurs contextuels, rattachés aux fonds de dotation communautaires, aux fonds de dotation des membres de la collectivité, et à la cohésion et la sécurité sociales. Ces facteurs contextuels ont été créés tout d'abord à partir de l'analyse documentaire, puis complétés par nos entrevues et nos études de cas.

Fonds de dotation communautaires

- Peu de ressources naturelles
- Isolement géographique
- Absence de possibilités économiques, faibles revenus autonomes
- Dominance du secteur public, secteur privé restreint ou inexistant
- Croissance rapide de la population (surtout causée par les grossesses chez les adolescentes)
- Taille restreinte – a des effets nuisibles sur la capacité

Fonds de dotation des membres de la collectivité

- Faibles niveaux d'éducation
- Graves problèmes de santé (tuberculose, VIH/SIDA, ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, santé mentale)
- Perte d'identité culturelle

Cohésion et sécurité sociales

- Compétition acharnée entre familles, groupes (faible cohésion sociale)
- Psychologie axée sur la victimisation
- Insularité (peu de relations avec l'extérieur)
- Taux de criminalité élevé (gangs, violence fondée sur le sexe, vandalisme)

Ici encore, la Politique d'intervention ne peut aborder ces facteurs, tandis que ces facteurs peuvent influencer sur la réussite de la Politique d'intervention.

La relation entre plusieurs de ces facteurs contextuels et le niveau et la durée de l'intervention ont été testés dans notre analyse statistique. L'examen a porté sur les variables essentielles : l'indice du bien-être des collectivités (IBC)¹⁹ et ses volets (éducation, population active, revenu

¹⁹ L'indice du bien-être des collectivités (IBC) a été créé par AINC en vue de mesurer la qualité de vie des collectivités inuites et des Premières nations par rapport à celle des autres collectivités canadiennes au fil du temps.

et logement); l'éloignement; la population inscrite dans les réserves; le type de système électoral (annexe E - Résumé de l'analyse des données). Voici en bref ce qui ressort de l'analyse :

- On constate une importante corrélation entre le fait qu'une Première nation subissait ou non une intervention en 2005-2006 et son IBC en 2006 avec chacun de ses quatre volets. Autrement dit, plus l'IBC est faible, plus une Première nation a des chances de subir une forme ou une autre d'intervention. Cela est intuitivement logique, parce que plus l'IBC est faible, plus les besoins sont élevés et la capacité est faible.
- Par contre, il n'y a pas de corrélation évidente entre l'IBC et ses volets d'une part et le niveau d'intervention d'autre part, en raison peut-être de la complexité des raisons qui mènent à la gestion par un séquestre-administrateur.
- Il existe une certaine corrélation entre l'IBC et le nombre d'années d'exercice d'une intervention quelconque (c.-à-d. que moins l'IBC est élevé, plus il y a d'années faisant l'objet d'une intervention de 1999-2000 à 2009-2010). De même, on note un certain rapport entre chacun des volets de l'IBC (sauf celui de l'éducation) et le nombre d'années faisant l'objet d'une intervention.
- La corrélation est considérable également entre l'éloignement d'une bande et le nombre d'années où elle fait l'objet d'une intervention. L'intervention moyenne pour une bande en milieu urbain dure 2,95 ans; pour une bande en milieu rural (50 km ou plus du centre de service le plus proche), 4,10 ans; pour une bande dans un secteur isolé (pas d'accès routier toute l'année), 4,91 ans. Cela est également logique intuitivement, en raison du faible nombre de possibilités de développement économique dans les secteurs isolés et des coûts plus élevés des biens et services.
- Aucune corrélation n'a été détectée entre la taille d'une collectivité et le nombre d'années de l'intervention, peut-être parce que le financement d'AINC est largement fonction de la taille de la population ou du nombre de bénéficiaires.
- De même, aucune corrélation n'a été notée entre le type de système électoral (*Loi sur les Indiens* ou code électoral coutumier) et le niveau d'intervention. La *Loi sur les Indiens* exige la tenue d'élections tous les deux ans; la fréquence est variable dans les codes électoraux coutumiers, mais les élections tendent à se produire tous les trois à quatre ans. Le type de système électoral a donc servi d'indicateur de la fréquence des élections. La stabilité du leadership au fil du temps serait une mesure plus utile.

4.3 Atteinte des objectifs

La Politique d'intervention a-t-elle permis d'atteindre les objectifs et les résultats prévus? Varient-ils d'une région à l'autre? a) Dans quelle mesure la Politique d'intervention renforce-t-elle la reddition de comptes par le bénéficiaire? b) La Politique d'intervention contribue-t-elle au renforcement de la capacité locale en vue d'assurer des services de qualité supérieure? c) La Politique d'intervention contribue-t-elle à la continuité de la prestation de services et à l'usage convenable des fonds?

L'IBC, calculé à partir des données du Recensement de la population de Statistique Canada, donne une note de bien-être (de 0 à 100) pour chaque collectivité selon quatre volets : éducation, population active, revenu et logement.

L'article 4.1 concerne l'atteinte des objectifs à long terme, soit la réduction du niveau, de l'incidence et de la durée des interventions, et l'article 4.2 concerne les causes sous-jacentes et les facteurs contextuels qui influent sur l'atteinte des objectifs à long terme (sur bon nombre desquels la Politique d'intervention n'exerce aucune influence). La présente section se penche sur la réalisation des objectifs à court et à moyen terme, soit garantir la prestation des services essentiels, veiller à la reddition de comptes et renforcer la capacité.

Services essentiels

L'un des objectifs de la Politique d'intervention est de garantir la prestation ininterrompue des services essentiels, soit l'éducation, l'aide sociale et une partie de l'infrastructure communautaire. Les services non essentiels sont le soutien à la gouvernance, le développement économique, l'éducation postsecondaire et certaines immobilisations mineures. Selon les représentants et les bénéficiaires dans les régions, les fonds d'AINC pour les services tant essentiels que non essentiels ont été versés sans interruption, quel que soit le niveau d'intervention. Les Premières nations qui font l'objet d'une intervention quelconque sont aussi admissibles à un financement ciblé, et beaucoup ne s'en privent pas. En cas de gestion par un séquestre-administrateur, par contre, AINC ne peut approuver aucune nouvelle garantie d'emprunt ministérielle (GEM) pour un logement social financé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Dans les autres niveaux d'intervention, une GEM ne peut être approuvée qu'après que le plan de redressement est en exécution depuis six mois.

L'absence de données sur le rendement des programmes nous a empêchés d'évaluer les incidences des interventions sur la qualité des programmes et services offerts. Douze de nos études de cas²⁰ donnent à penser que la mise en application des mesures correctives et la réduction de la dette ont conféré de nombreux avantages aux Premières nations et aux autres organisations administrées par les Indiens, notamment les suivants :

- une efficacité accrue
- une amélioration de la gestion financière
- des contrôles plus stricts sur les dépenses
- une meilleure planification et budgétisation des programmes
- une amélioration des relations avec les créanciers et de l'accès aux crédits
- un accès accru au financement depuis plusieurs sources et la possibilité de se qualifier pour un financement plus souple de la part d'AINC

Reddition de comptes

Les représentants d'AINC estiment que la Politique d'intervention garantit la reddition de comptes par les bénéficiaires envers AINC mais qu'elle n'assure pas une meilleure reddition de comptes par les bénéficiaires envers leurs membres.

²⁰ Les 12 études de cas comprennent les sept « autres cas de réussite » (Premières nations ayant réussi à cesser de faire l'objet d'une intervention) et deux « cas de plans de redressement chroniques » (Premières nations faisant l'objet d'une intervention gérée par les bénéficiaires depuis longtemps, mais dont deux s'appêtent à sortir de l'intervention). Les trois autres cas concernent des organisations administrées par les Indiens.

La Politique d'intervention prévoit que les séquestres-administrateurs doivent rendre compte à la collectivité des fonds qu'ils administrent. Quelques représentants régionaux ont observé que certains séquestres-administrateurs rendaient compte aux membres de la collectivité, ce qui a l'avantage d'augmenter les attentes de la collectivité à l'égard de ses dirigeants. Toutefois, les représentants régionaux et les bénéficiaires gérés par un séquestre-administrateur ont fait observer que ce dernier ne visite pas nécessairement les collectivités. Selon le seul séquestre-administrateur que nous avons interrogé, l'une des raisons principales pour ne pas visiter la collectivité est le manque de sécurité garantie pendant le séjour dans la réserve. Deux ou trois des bénéficiaires gérés par un séquestre-administrateur ont déclaré que AINC doit exercer une surveillance plus étroite du rendement des séquestres-administrateurs.

Renforcement des capacités

La Politique d'intervention prescrit qu'il incombe au bénéficiaire d'améliorer sa capacité, mais AINC est conscient de la nécessité d'appuyer le perfectionnement des capacités et s'engage à consacrer les minces ressources disponibles à l'aide aux bénéficiaires les plus nécessiteux²¹. Lors de l'adoption de la Politique d'intervention en 2006, des fonds supplémentaires ont été fournis par l'Initiative correspondante en vue du renforcement des capacités, mais ces fonds étaient destinés aux projets à court terme et n'ont donc été offerts que pour deux ans.

En 2006-2007 et en 2007-2008, un total de 10,6 M\$ ont été affectés à l'Initiative correspondante. Un total de 115 projets ont été financés à partir de l'affectation de 2006-2007, soit une moyenne de 29 304 \$ par projet²², et 147 projets à partir de l'affectation de 2007-2008, soit une moyenne de 36 000 \$ par projet²³. Ces projets s'inscrivaient dans trois grandes catégories : perfectionnement en finances, perfectionnement en gestion et système d'intervention – y compris la préparation de plans de redressement et de projets de mise en œuvre de ces plans de redressement. Les fonds ont été versés pour obtenir les outils, la formation et les ressources nécessaires afin d'élargir la capacité. De plus, l'Association des agents financiers autochtones du Canada (AAFA) a créé trois nouveaux cours (à base de séminaires et en ligne) à l'intention du personnel du bureau de bande, y compris le document *Developing an Effective Remedial Management Plan* (élaborer un plan de redressement efficace)²⁴.

Des fonds de développement professionnel et institutionnel (DPI)²⁵ sont toujours disponibles pour le perfectionnement de la gouvernance et de la gestion, mais ces fonds sont relativement limités par comparaison avec ceux des autres programmes d'AINC. Ainsi, le programme de DPI

²¹ Affaires indiennes et du Nord Canada, « chapitre 5.11 – Ententes de financement : Politique d'intervention », 6.0 Énoncé de la politique, *Guide des politiques et des procédures financières*, p. 190.

²² Affaires indiennes et du Nord Canada, *Final Report on the Companion Initiative on Capacity Development for Recipients under Intervention 2006-2007*, non daté, p. 3

²³ Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction du développement professionnel et institutionnel, *Nouveaux besoins financiers pour 2008-2009*, présentation au Comité de gestion financière, février 2008, p. 12.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Pour plus d'information sur les DPI : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/pid/index-fra.asp>.

a transféré 13,9 M\$ aux Premières nations, aux organisations autochtones et aux conseils tribaux en 2007-2008²⁶. Le financement de DPI est fondé sur les propositions; or, la demande dépasse les fonds disponibles²⁷. En outre, le DPI a d'autres priorités, bien que quatre régions aient mentionné qu'elles ont pu mettre de côté des fonds destinés au DPI à l'intention de Premières nations faisant l'objet d'une intervention ou à risque.

Voici les conclusions d'une vérification interne des programmes et autorisations de perfectionnement (développement) des capacités d'AINC, y compris de la DPI : aucune approche coordonnée n'est appliquée par AINC dans la prestation des programmes de développement des capacités; aucune ressource n'est consacrée spécifiquement au soutien à la conception et à la mise en œuvre de programmes de perfectionnement des capacités efficaces; les programmes de perfectionnement des capacités traitent souvent d'enjeux communs, comme la conception et la mise en œuvre de la gouvernance, la participation des collectivités ou le perfectionnement des compétences; et on ne recueille pas les données de mesure du rendement voulues pour démontrer l'efficacité des programmes²⁸. En outre, cette vérification a conclu que des problèmes sous-jacents chez les bénéficiaires nuisent au perfectionnement des capacités, notamment l'absence des rudiments de l'éducation, de la difficulté à faire venir et à conserver du personnel qualifié, des changements périodiques dans le leadership, et l'absence d'un plan général²⁹.

Selon nos études de cas, le renforcement des capacités le plus important et durable se produit lorsque des Premières nations ou d'autres organisations administrées par les Indiens recrutent des gestionnaires qualifiés et des directeurs financiers, ou concluent des contrats avec des experts, y compris les cogestionnaires. Pour les très petites Premières nations, aussi bien que celles qui sont isolées, attirer et conserver un personnel qualifié a posé des problèmes et remis en question la durabilité des progrès réalisés.

Selon les représentants régionaux et les bénéficiaires, la contribution des cogestionnaires au renforcement des capacités est variable. Certains établissent des systèmes et des procédures, contrôlent les dépenses, forment le personnel et les dirigeants, et améliorent les résultats financiers, tandis que d'autres ne possèdent pas les compétences et l'expérience nécessaires, sont débordés, ou n'apportent pas de contribution utile au renforcement des capacités du personnel de la bande. Des représentants régionaux mettent le mauvais rendement des cogestionnaires au compte de contrôles insuffisants exercés par AINC sur leur sélection et leur rendement. Quant aux cogestionnaires eux-mêmes, ils disent que leur réussite dépend en grande partie de la qualité de leur relation avec le chef et les conseillers.

La Politique d'intervention oblige AINC à examiner l'accord de cogestion conclu entre un cogestionnaire et le Conseil, avant son exécution, pour veiller à ce que les exigences minimales

²⁶ Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, *Évaluation des programmes de soutien aux gouvernements indiens*, 16 juillet 2009, p. 11.

²⁷ *Ibidem*, p. 30.

²⁸ Affaires indiennes et du Nord, Direction générale des services de vérification et d'assurance, *Vérification du développement des capacités*, rapport de vérification interne, 3 juin 2009, p. 6 à 9.

²⁹ *Ibidem*, p. 7.

soient satisfaites et à ce que le cogestionnaire corrige efficacement le manquement constaté³⁰. La Politique fournit aussi des exemples de critères de sélection d'un cogestionnaire, et des différents rôles et responsabilités que l'accord de cogestion peut définir³¹. Des régions ont fait appel à cette disposition de la Politique pour veiller à ce que les cogestionnaires possèdent l'expertise et l'expérience voulues, qu'on leur donne le pouvoir de cosignature (au moins pour les fonds d'AINC), qu'ils préparent une stratégie de retrait, que le Conseil évalue périodiquement leur rendement et qu'ils soient remplacés au besoin. D'autres régions ont exercé un contrôle moindre sur la sélection et la gestion des cogestionnaires par les Conseils; les représentants de ces régions croyaient qu'ils devraient exercer un plus grand contrôle, et que les Premières nations accepteraient davantage ce contrôle, si AINC finançait aussi les cogestionnaires. Une région a invoqué la question de la responsabilité potentielle d'AINC pour le rendement de ses cogestionnaires s'il assumait un contrôle accru sur leur sélection et rendement.

Le consensus à l'administration centrale d'AINC et parmi les représentants régionaux et les bénéficiaires est que la plupart des séquestres-administrateurs n'élargissent pas la capacité, qu'ils sont trop coûteux et le deviennent plus encore, qu'ils n'ont généralement pas l'expertise voulue si la cause sous-jacente est non financière, qu'ils se heurtent à une résistance de la part de la Première nation, et que la plupart du temps ils s'occupent uniquement des fonds d'AINC au lieu de toutes les sources de revenus.

Les agents des services de financement (ASF) d'AINC peuvent apporter un certain appui. Selon l'administration centrale d'AINC et les représentants régionaux, toutefois, ils n'ont pas toujours les qualifications nécessaires et sont débordés, outre qu'il peut y avoir conflit entre leurs rôles de soutien et de surveillance. Bon nombre des ASF ont eux-mêmes fait savoir qu'ils auraient besoin d'un renforcement de leurs capacités à l'égard des plans de redressement.

Les conseils tribaux sont une autre source de capacité potentielle. AINC a confié à des conseils tribaux, ou à de grandes bandes non affiliées, la prestation de services consultatifs en développement économique, gestion financière, planification communautaire, services techniques et gouvernance de la bande. Les conseils tribaux sont tenus d'offrir ces cinq services consultatifs à leurs membres; cependant, une évaluation réalisée en 2009 a conclu que ce n'était pas toujours le cas, surtout en matière de services consultatifs sur la gestion financière. Les collectivités hésitent parfois à communiquer l'information financière à leur conseil tribal, tandis que les collectivités éloignées ou isolées ne communiquent qu'avec difficulté avec le leur³². Ces constatations ont trouvé confirmation dans nos entrevues et études de cas : certains conseils tribaux apportent un grand soutien, d'autres non; certaines collectivités ne veulent pas d'un soutien de leur conseil tribal, tandis que les compétences et les ressources font parfois défaut aux conseils tribaux eux-mêmes.

C'est l'AAFA qui est citée le plus souvent par les sujets interrogés clés comme une source possible de renforcement des capacités (formation, certification et services consultatifs), mais

³⁰ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Chapitre 5.11 - Ententes de financement : Politique d'intervention », *Guide des politiques et des procédures financières*, article 11, mis à jour le 15 mai 2008, p. 199 et 200.

³¹ *Ibidem*, Annexes B et C, p. 216 à 218.

³² *Évaluation des programmes de soutien aux gouvernements indiens*, p. 27 et 28.

l'Association admet elle-même que ses capacités sont variables : certaines de ses branches régionales sont fortes, d'autres sont faibles. De plus, les conseils des Premières nations doivent payer les services de l'AAFA, outre que ce sont souvent les bandes qui en ont le plus besoin qui recourent le moins à ses services.

4.4 Conséquences imprévues

Quelles sont les conséquences imprévues – bonnes ou mauvaises – de cette Politique?

Voici les conséquences imprévues favorables qui ont été mises au jour par les entrevues et les études de cas :

- une intervention au niveau de la gestion par le bénéficiaire et de la cogestion fournit aux chefs politiques une justification pour prendre de dures décisions politiques, comme mettre à pied du personnel ou réduire les paiements aux membres de la bande; et
- la collectivité ou le Conseil comprend mieux les problèmes financiers et les solutions nécessaires, et ces solutions jouissent d'un soutien accru.

Plusieurs conséquences fâcheuses ont été mentionnées dans nos entrevues et études de cas, mais elles concernaient souvent la dette davantage que l'intervention même : réduction dans la disponibilité du financement souple, accès réduit aux GEM ou au crédit, mises à pied du personnel, pénuries de personnel, perte d'avantages sociaux du personnel, baisse de la morale du personnel, perte d'accès aux prêts et avances par les membres de la bande, entre autres.

Voici d'autres conséquences fâcheuses possibles qui ressortent des entrevues :

- Coûts sociaux supplémentaires, pour la collectivité, de la mise à pied de certains employés : accroissement de la pauvreté, hausse du crime et du vandalisme, perte d'estime de soi;
- Attention importune de la part du public, des médias et de la classe politique, surtout touchant la gestion par un séquestre-administrateur;
- Augmentation des litiges relatifs à la gestion par un séquestre-administrateur;
- La gestion par un séquestre-administrateur décharge le conseil de sa responsabilité de prendre les décisions difficiles;
- Perte de confiance de la collectivité envers les dirigeants, qui deviennent moins crédibles;
- La gestion par un séquestre-administrateur donne lieu à deux séries de livres comptables, ce qui constitue une mauvaise pratique de gestion publique; et
- Détérioration de la relation avec AINC.

Un facteur de taille susceptible de nuire à la réussite même de la Politique d'intervention est la réduction de la disponibilité du financement de soutien aux bandes à cause des paiements aux cogestionnaires et aux séquestres-administrateurs. Les fonds de soutien aux bandes sont fournis par AINC sous forme de subvention, ce qui laisse beaucoup de latitude dans leur mode d'emploi. Toutefois, l'évaluation des programmes de soutien aux gouvernements indiens menée en 2009 a conclu que le financement de soutien aux bandes n'a pas suivi les réalités de la gouvernance et

de l'administration modernes³³. En particulier, la gestion par un séquestre-administrateur peut coûter la plupart ou, dans quelques cas, la totalité du financement de soutien aux bandes, ce qui les force à rechercher d'autres sources pour engager un gestionnaire et du personnel administratif.

Il existe aussi des incitatifs peu avouables pour les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs : ils souhaitent maintenir leur poste plutôt que d'en arriver à se mettre eux-mêmes au chômage. Rien n'encourage les Premières nations à économiser dans leurs contributions, ou les séquestres-administrateurs à épargner, puisque ces montants ne peuvent être consacrés à éponger la dette.

4.5 Principaux facteurs de réussite

Quels sont les principaux facteurs de réussite?

Les cas de réussite ont été utilisés afin de comprendre pourquoi certaines Premières nations n'ont jamais fait l'objet d'une intervention bien qu'elles aient été désavantagées, et pourquoi d'autres Premières nations ont pu s'extraire de l'intervention à l'issue d'une longue période d'intervention. Les raisons de la réussite ont également été étudiées dans les entrevues et dans l'examen documentaire. Voici les principaux facteurs de réussite, selon ces sources :

- L'engagement ferme et l'attitude des dirigeants en matière de prise de décisions difficiles, de réduction des coûts, de respect du budget et des plans, d'amélioration des pratiques et systèmes financiers, et de réduction ou remplacement du personnel.
- La stabilité et la capacité des dirigeants et de la direction, ou un changement de dirigeants et de direction s'ils sont un élément du problème.
- Une gestion efficace de l'interface entre politique et administration, et une autorité hiérarchique claire entre les chefs et conseillers et le personnel.
- Un engagement constant et véritable de la collectivité et une solide reddition de comptes à la collectivité.
- L'accès à d'importants revenus autonomes pour éponger la dette.
- De bons rapports externes avec AINC, d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux, les investisseurs commerciaux, et d'autres Premières nations ou leurs conseils tribaux.

De même que les causes sous-jacentes et les facteurs contextuels, la Politique d'intervention exerce une faible influence sur la plupart de ces grands facteurs de réussite. Il est ressorti de nos études de cas et entrevues que les améliorations dans la situation financière ou la capacité d'une Première nation peuvent s'avérer fragiles : ainsi, une entreprise détenue par la bande peut commencer à perdre de l'argent, ou un membre clé du personnel peut prendre sa retraite.

³³ *Ibidem*, p. 27.

4.6 Conclusions concernant les facteurs de réussite

- Pour ce qui est des objectifs à long terme, la proportion des interventions a baissé, mais non leur niveau ou leur durée. Le nombre de Premières nations dont le déficit cumulatif est supérieur à 8 % a de même baissé. Toute réussite ou tout échec ne peut toutefois être obligatoirement attribué à la Politique d'intervention, puisque d'autres facteurs peuvent intervenir, comme les revenus autonomes, le rendement économique de certains secteurs, ou l'offre de crédit.
- Il existe quatre causes sous-jacentes d'une intervention : mauvaise gouvernance, mauvaise gestion, désengagement de la collectivité et mauvaises pratiques de gestion. La Politique d'intervention n'aborde qu'une partie de ces causes sous-jacentes, et elle néglige aussi des facteurs contextuels liés à la proportion et à la durée des interventions, surtout le bien-être et l'isolement des collectivités.
- La Politique d'intervention a réussi, sous l'angle des objectifs à court terme, à protéger les fonds d'AINC, à veiller à la reddition de comptes à AINC par les bénéficiaires et à garantir la prestation ininterrompue des services essentiels. Elle a moins bien réussi à assurer la reddition de comptes aux membres de la collectivité ou à développer la capacité des bénéficiaires. Dans cette Politique, les cogestionnaires sont l'outil de renforcement des capacités le plus important, mais leur rendement est variable. En général, les séquestres-administrateurs ne contribuent guère au renforcement des capacités : pour cela, la méthode la plus efficace et durable consiste à recruter et à conserver un personnel qualifié, ou à engager les experts voulus.
- Cette Politique a quelques conséquences imprévues, notamment les répercussions négatives sur la disponibilité des fonds de soutien aux bandes pour la gouvernance et l'administration, et les conséquences fâcheuses de la gestion par un séquestre-administrateur.
- Voici les principaux facteurs de réussite : des dirigeants motivés et engagés, une direction stable et compétente, l'engagement de la collectivité et de bonnes relations externes – outre l'accès à d'importants revenus autonomes.

5. Constatations issues de l'évaluation – rendement (Efficience et économie)

5.1 Coûts d'intervention

Quels sont les coûts d'intervention pour le bénéficiaire et pour AINC?

Il est impossible de quantifier directement combien la Politique d'intervention coûte à AINC, puisqu'elle fait partie du processus de paiement de transfert, et donc du fonctionnement normal d'AINC. Des représentants de l'administration centrale ont dit que le coût d'élaboration, de surveillance et de conformité de la Politique d'intervention est peu considérable. Des représentants régionaux d'AINC ont affirmé que le coût de mise en œuvre de la Politique peut se révéler assez lourd, surtout en termes de temps et de déplacement des agents des services de financement. De plus, dans certains bureaux régionaux, un employé s'occupe uniquement du soutien aux interventions.

Pour les Premières nations, les coûts directs de la Politique d'intervention peuvent être considérables, tout dépendant du montant de financement qu'ils reçoivent et du niveau d'intervention dont ils font l'objet. Les bénéficiaires doivent régler directement les coûts d'un cogestionnaire (le séquestre-administrateur est payé à partir de la subvention de soutien aux bandes du bénéficiaire). Les coûts de déplacement des cogestionnaires et séquestres-administrateurs peuvent se révéler très élevés pour les collectivités éloignées ou isolées.

L'absence d'information générale relative à tous les bénéficiaires nous a empêchés de quantifier les coûts des cogestionnaires, mais les représentants régionaux ou les bénéficiaires ont déclaré que ces coûts s'échelonnaient en tout entre 100 000 \$ et 300 000 \$ par année. Pour évaluer l'importance de ces coûts pour une Première nation, il faudrait les analyser par rapport au total du financement d'AINC qui a été versé.

Coût des séquestres-administrateurs

Depuis l'exercice 2006-2007, la portion du financement du soutien des bandes affectée aux séquestres-administrateurs est enregistrée sous forme d'un compte unique dans le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (financement du soutien des bandes en vue de services de gestion par un séquestre-administrateur). Auparavant, aucune distinction n'était faite dans les fonds affectés à partir du financement du soutien des bandes. Seules deux régions ont inscrit l'information dans ce compte pour l'exercice 2006-2007 et les suivants, mais les données saisies dans le système manquaient d'uniformité (p. ex. non-inscription des Premières nations relevant d'un séquestre-administrateur, Premières nations faisant l'objet d'une cogestion inscrites dans ce compte). À l'exercice 2009-2010, la quasi-totalité des régions ont inscrit l'information qui convient de façon uniforme.

Le coût d'un séquestre-administrateur varie selon le tarif du fournisseur de services, la nature des services, l'effort exigé et les frais de déplacement et de subsistance. Le cycle de vie du séquestre-administrateur entre aussi en jeu, puisque les représentants régionaux nous ont dit qu'il doit fournir un plus gros effort au début du contrat, ce qui est vrai chaque fois qu'on change de séquestre-administrateur.

Comme illustré au tableau 8, le paiement du séquestre-administrateur varie selon l'entreprise retenue ou le type de ressource. L'analyse d'un échantillon d'ententes avec des séquestres-administrateurs pour l'exercice 2009-2010 montre que tout dépendant des ressources sélectionnées, le tarif journalier par ressource s'inscrit entre 557 \$ et 2 300 \$ pour un administrateur, entre 575 \$ et 1 950 \$ pour un conseiller, et entre 275 \$ et 1 200 \$ pour un soutien à l'administration. Le dernier appel d'offres pour des séquestres-administrateurs (2009) exigeait que les administrateurs possèdent un titre professionnel comptable (comptable agréé, comptable agréé en gestion ou comptable général accrédité)³⁴. Certaines régions ont fait observer que cette obligation a entraîné la multiplication par deux ou trois des tarifs journaliers et réduit la réserve de fournisseurs de services. On craignait aussi que le coût des séquestres-administrateurs commence à dépasser la subvention de soutien aux collectivités de petite taille ou situées dans le Nord.

Tableau 8 – Rémunération des séquestres-administrateurs (exercice 2009-2010)

Ressources	Tarif journalier	
	Minimum	Maximum
Administrateurs	557 \$	2 300 \$
Conseillers	575 \$	1 950 \$
Soutien à l'administration	375 \$	1 200 \$

Source : accords de gestion conclus avec les séquestres-administrateurs

Une analyse révèle que les honoraires des séquestres-administrateurs sont stables depuis 2006-2007, soit entre 29 842 \$ à 768 200 \$ à l'exercice 2006-2007 puis entre 43 825 \$ à 339 197 \$ pour l'exercice 2009-2010. Le pourcentage du financement du soutien des bandes est resté presque identique. Les honoraires ont représenté de 8,5 % à 125,8 % des dépenses à l'exercice 2006-2007, et de 23,2 % à 100 % à l'exercice 2009-2010. Noter dans cet échantillon que seule une collectivité a consacré la totalité de son financement du soutien des bandes aux honoraires des séquestres-administrateurs. L'analyse de ces honoraires révèle en outre que les petites bandes consacrent une plus forte proportion de leurs fonds et du financement du soutien des bandes d'AINC aux séquestres-administrateurs, en raison peut-être de l'existence de coûts fixes ainsi que de la complexité et du montant des fonds de programme d'AINC qui n'ont aucun lien avec le financement du soutien des bandes que les Premières nations reçoivent d'AINC.

³⁴ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Invitation à présenter une proposition pour un accord-cadre sous forme de listes de personnes et d'entreprises jugées admissibles pour la prestation aux bénéficiaires autochtones de services de gestion par un séquestre-administrateur*, p. 6.

Tableau 9 – Honoraires des séquestres-administrateurs, et pourcentage du total du financement du soutien des bandes et du financement d’AINC

Exercice		2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Échantillon de PN faisant l’objet d’une séquestre-administration		n= 28	n=12	n=19	n=21
Coût des séquestres-administrateurs	Moyen	180 214 \$	181 055 \$	134 353 \$	142 969 \$
	Médian	120 000 \$	160 144 \$	120 000 \$	117 000 \$
	Minimum	29 842 \$	25 000 \$	61 425 \$	43 825 \$
	Maximum	768 200 \$	314 665 \$	262 200 \$	339 197 \$
% du total du financement de soutien des bandes	Moyen	41,1 %	46,1 %	42,9 %	46,4 %
	Médian	33,8 %	45,1 %	36,4 %	38,9 %
	Minimum	8,5 %	13,7 %	13,6 %	23,2 %
	Maximum	125,8 %	72,1 %	100,0 %	100,0 %
% du total des paiements de transfert versés par AINC	Moyen	4,1 %	5,3 %	5,4 %	5,8 %
	Médiane	3,0 %	3,8 %	2,3 %	3,1 %
	Minimum	0,6 %	2,1 %	0,7 %	1,1 %
	Maximum	13,1 %	12,4 %	36,2 %	37,6 %

Source : système PTPNI (EX 2007- 2008 à 2009-2010) et Q51 de l’exercice 2006-2007

5.2 Comparaison avec le coût des autres méthodes d’intervention

Comment ces coûts se comparent-ils à ceux des autres méthodes d’intervention?

Les coûts pour Santé Canada et ses bénéficiaires sont semblables à ceux d’AINC, mais la fréquence et la durée des interventions sont plus faibles. Le CGFPN n’a pas encore mis en application sa Politique d’intervention, mais il aura un personnel réduit pour acquitter toutes ses fonctions, et aura recours à des contrats pour une bonne partie de l’expertise nécessaire. Le CGFPN n’a pas décidé non plus s’il doit ou non prendre à charge les coûts des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs.

Les méthodes d’intervention des autres pays et des gouvernements provinciaux sont abordées de façon plus approfondie à la partie 8, Améliorations et solutions de rechange. Comme pour AINC, le coût des bailleurs de fonds ne peut être détaché des autres coûts de gestion des paiements de transfert. Dans la plupart des cas, toutefois, le bailleur de fonds prend à charge les coûts de toute aide spéciale, des contrôleurs des finances ou des séquestres-administrateurs. Dans ces autres juridictions, la fréquence et la durée des interventions sont en outre très inférieures à celles d’AINC, à la seule exception des Queensland Indigenous Councils (conseils autochtones de Queensland).

5.3 Rapport coût-efficacité/optimisation des ressources

Les bénéficiaires et AINC croient-ils avoir réussi à optimiser les ressources?

- *A-t-on réduit au minimum les coûts de redressement des manquements et de renforcement de la capacité?*
- *Pourrait-on obtenir les mêmes résultats à moindre coût?*
- *Fait-on appel aux moyens les plus efficaces et pertinents pour atteindre les résultats souhaités de la Politique d’intervention?*

- *Le processus établi est-il économique, efficace et utile?*

La Politique d'intervention n'est pas rentable, parce qu'elle n'a pas mené à la réalisation de la plupart de ses objectifs à long terme, et de certains de ses objectifs à court terme. La forte fréquence et la longue durée des interventions se traduisent par des augmentations des coûts aussi bien pour AINC que pour le bénéficiaire. Toutefois, la Politique d'intervention ne peut à elle seule régler les problèmes de manque de motivation, d'absence de capacité et de faiblesse des revenus : pour cela, il faut des « interventions » d'autres intéressés.

AINC et les bénéficiaires investissent beaucoup de temps et d'effort dans les plans de redressement, mais leur utilité est douteuse s'ils ne sont pas appliqués à la lettre – et AINC dispose de peu de moyens pour surveiller la conformité et veiller à son application. La seule autre possibilité envisageable semble être de les simplifier, au moyen par exemple d'un plan d'action qui donne suite aux observations issues de la vérification, et d'une courte description de la façon dont on doit produire un excédent. Il serait possible de continuer à réaliser une surveillance trimestrielle.

Les cogestionnaires – dont les coûts semblent raisonnables dans la plupart des cas – pourraient utilement faire fonction de trésoriers ou de contrôleurs, et renforcer la capacité. Une autre possibilité serait un contrôleur financier à temps plein, mais cela pourrait excéder les besoins du bénéficiaire, en raison de la disponibilité de son autre personnel. Certains bénéficiaires ont engagé leurs cogestionnaires à forfait après qu'AINC a cessé d'exiger une cogestion, ou engagé des cogestionnaires tandis qu'ils géraient un bénéficiaire. Un bénéficiaire a proposé qu'AINC règle le salaire d'un directeur financier dans chaque Première nation, chargé de gérer tous les revenus, et pas seulement les fonds d'AINC.

Le séquestre-administrateur n'est pas rentable, mais représente la solution ultime lorsque toutes les autres options sont épuisées. Comme l'a fait observer une région, un séquestre-administrateur, qui engloutit chaque année des milliers de dollars du budget de la bande, ne détient aucun pouvoir sur les revenus autonomes et ne crée aucune infrastructure (ou en laisse souvent moins qu'à son arrivée), n'est pas un bon placement des fonds publics. Un bénéficiaire a déclaré que les montants qu'il a versés à ses séquestres-administrateurs pendant 14 ans auraient suffi à éteindre sa dette.

Les coûts d'un défaut d'intervention sont eux aussi très élevés : perte de reddition de comptes, risque de saisie des fonds d'AINC, risque de non-prestation des services essentiels, risque pour la santé et la sécurité des membres de la bande.

5.4 Conclusions touchant l'efficacité et les économies réalisées

- Au vu de sa faible réussite, la Politique d'intervention n'est pas rentable. Elle exige beaucoup de temps et d'effort des ASF. Dans les collectivités petites ou éloignées, les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs coûtent cher. La fréquence et la durée des interventions sont les facteurs principaux qui font grimper les coûts.

- Toute amélioration ou solution qui traite de la motivation, de la capacité et des faibles revenus devrait faire augmenter la rentabilité. La Politique d'intervention pourrait être améliorée entre autres par la réduction du temps investi dans les plans de redressement, l'amélioration du rendement des cogestionnaires, et le recours à la gestion par un séquestre-administrateur en cas d'absolue nécessité uniquement.
- Les autres administrations assument le plus souvent les frais des cogestionnaires ou des séquestres-administrateurs, de même que de renforcement des capacités. La rentabilité pourrait être améliorée à ce niveau d'intervention si AINC fournissait des fonds supplémentaires à l'intention des cogestionnaires, et exerçait une surveillance plus étroite sur leur sélection et leur rendement.

6. Constatations issues de l'évaluation – Conception

6.1 Clarté et compréhension des objectifs

Dans quelle mesure les objectifs de la Politique d'intervention sont-ils énoncés clairement et bien compris?

Selon les représentants de l'AC et des bureaux régionaux, la Politique d'intervention a des objectifs clairs : veiller à ce que le financement serve aux fins prévues, c'est-à-dire à offrir des programmes et services essentiels, à assurer une reddition de comptes et à s'attaquer aux problèmes qui ont nécessité l'intervention. Les représentants d'AINC estimaient que les bénéficiaires comprenaient eux aussi ces objectifs. Les bénéficiaires, quant à eux, n'ont rien dit concernant la clarté de l'énoncé de la politique.

AINC et les bénéficiaires ont convenu qu'il faudrait instituer un volet parallèle de renforcement des capacités ou d'autres mesures pour rétablir la situation. Le renforcement des capacités n'est pas l'objet véritable de la Politique d'intervention, et celle-ci en dit peu sur la façon d'appliquer ce renforcement.

Les représentants de l'institution financière qui ont été interrogés souhaitaient voir une transparence accrue relative à la Politique d'intervention de manière à ce que les bailleurs de fonds connaissent les règles. À titre d'exemple, la Politique n'est pas actuellement consultable sur le site Web d'AINC.

6.2 Clarté et compréhension des rôles, responsabilités et comptes à rendre

Les rôles, les responsabilités et les comptes que les principaux intéressés doivent rendre sont-ils clairs et ont-ils été bien compris? La terminologie employée est-elle claire?

Selon les représentants et de l'AC et les autres personnes interrogées, les rôles, les responsabilités et les comptes à rendre d'AINC et des Premières nations sont en général clairs et bien compris. C'est aux bénéficiaires qu'il incombe de régler le défaut et de renforcer la capacité, de même que d'acquitter leurs dettes. La terminologie est de même claire.

Les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs estimaient aussi que leurs rôles, responsabilités et comptes à rendre étaient bien définis, mais ils ont noté qu'il leur est souvent impossible de collaborer avec le chef et les conseillers, ce qui entrave leur efficacité. De plus, les Premières nations gérées par un séquestre-administrateur connaissaient souvent mal leurs responsabilités – signer l'entente de financement, organiser une vérification consolidée, engager le personnel – ou n'étaient pas disposées à les accepter.

Une recherche sur Google de la couverture médiatique de la Politique d'intervention depuis un an révèle que les médias et le public ne se font pas une idée claire de la Politique d'intervention, et qu'ils tendent à se concentrer sur la gestion par un séquestre-administrateur. Selon les représentants de l'AC d'AINC et les autres répondants, il faut instaurer une communication plus efficace et mieux distinguer les différents niveaux d'intervention.

6.3 Harmonisation de la prestation et des résultats à l'échelle nationale

Dans quelle mesure la conception de la Politique d'intervention permet-elle de l'appliquer de façon uniforme à l'échelle nationale et d'obtenir des résultats uniforme ?

La Politique d'intervention énonce les éléments déclencheurs, les critères d'évaluation, les processus d'intervention, les niveaux d'intervention, la gestion des dossiers et les rôles et responsabilités à AINC. Ces éléments de la Politique d'intervention sont les mêmes pour toutes les régions (voir la section 7, Constatations issues de l'évaluation – Prestation).

Cependant, la mise en œuvre de la Politique d'intervention nécessite un certain jugement, outre que le contexte et les circonstances diffèrent d'un bénéficiaire à l'autre, et au sein des régions et entre elles. Les Premières nations varient sur le plan de la taille, du degré d'isolement, de l'accès aux capacités ou de la disponibilité des revenus autonomes. On observe aussi des variations dans la structure des bureaux régionaux d'AINC, dans la disponibilité des services de financement et du personnel des programmes, et dans leurs connaissances et compétences. Toutes ces variables peuvent se répercuter sur les décisions prises, mais la Politique d'intervention précise que ces décisions doivent être documentées, examinées et communiquées au bénéficiaire, et qu'on doit donner au bénéficiaire la possibilité de répondre (se reporter à la section 7, Constatations issues de l'évaluation – Prestation). Il est également question des différences entre les bureaux régionaux d'AINC dans la vérification de la Politique d'intervention³⁵.

6.4 Comparaison avec les autres méthodes d'intervention

La conception de la Politique d'intervention se compare-t-elle à d'autres méthodes d'intervention (autres ministères, gouvernements provinciaux, autres administrations, institutions financières, etc.)?

Nous nous sommes penchés dans notre analyse documentaire sur huit autres méthodes d'intervention, y compris celles de Santé Canada et du Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN). Comme nous l'avons dit plus haut, ces deux méthodes se fondent sur celle d'AINC. Voici les autres exemples :

- Trois entités infranationales provinciales – municipalités en Colombie-Britannique, conseils scolaires en Ontario et hôpitaux publics en Ontario.

³⁵ Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction générale des services de vérification et d'assurance, *Vérification du programme de gestion de la qualité et de l'application de la politique d'intervention*, 26 février 2009.

- Trois exemples autochtones tirés d'autres pays – gouvernements tribaux des Indiens d'Amérique (États-Unis), Indigenous Corporations dans le Commonwealth d'Australie, et Indigenous Councils dans le Queensland (Australie).

Voici une comparaison des principaux éléments de la conception de ces autres méthodes, par rapport à la méthode adoptée par AINC.

Objectifs de l'intervention

Les objectifs d'intervention sont semblables à ceux d'AINC :

- Protéger les fonds publics, les terres en fiducie et les intérêts de fiduciaire
- Veiller à la reddition de comptes prouvant que les fonds publics sont utilisés aux fins prévues
- Veiller à la prestation ininterrompue des services publics
- Protéger la sécurité, la santé ou le bien-être du public

On n'a pas normalement le choix de dissoudre une entité du secteur public si elle devient insolvable : les bailleurs de fonds ou les ordres supérieurs du gouvernement ont donc intérêt à veiller à ce que l'entité puisse continuer à assurer les services sans nuire à la santé ou la sécurité publique, à ce que les fonds et biens publics soient protégés pour les générations actuelles et à venir, et à ce qu'on rende compte de l'utilisation de ces fonds.

Éléments déclencheurs

Les éléments déclencheurs d'une intervention, dans les exemples, sont semblables à ceux en usage à AINC : un manquement à une entente de financement, un contrat ou un accord de reddition de comptes; des déficits de fonctionnement; une opinion défavorable du vérificateur; un risque pour la santé et la sécurité (ou aux terres en fiducie dans les exemples autochtones). Parfois, des « éléments déclencheurs liés au rendement » sont également utilisés : ainsi, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario peut intervenir dans les hôpitaux publics en cas de problèmes d'accessibilité ou de qualité. De même, le ministère de l'Éducation de l'Ontario peut intervenir dans les conseils scolaires si les résultats scolaires prescrits ne sont pas atteints.

Niveaux d'intervention et recours

Les niveaux d'intervention utilisés sont semblables à ceux en usage à AINC, avec quelques variations dans la terminologie employée. Ces niveaux comprennent la prestation de conseils et de soutien par le gouvernement ou d'autres parties; la cogestion ou la nomination d'un contrôleur financier; et la gestion ou la supervision par un séquestre-administrateur. Au lieu de la cogestion, on préfère souvent des équipes d'aide spéciale qui vont s'occuper du problème sur place. Un ordre supérieur du gouvernement a parfois aussi l'option (qui n'est pas offerte à AINC) de dissoudre et de reconstituer l'entité directrice d'un gouvernement infranational. Ainsi, le gouvernement des États-Unis a l'option, dans le cas des gouvernements tribaux, de reprendre en

charge la prestation des programmes et services, parce que cette prestation n'a pas été entièrement transférée aux entités tribales.

De même qu'à AINC, une évaluation quelconque est réalisée avant d'assumer le moindre contrôle sur les affaires d'un bénéficiaire, mais cette évaluation peut être faite par des représentants du gouvernement, par des organismes indépendants ou par des pairs, tandis qu'à AINC, seuls des représentants du Ministère mènent cette évaluation. Comme à AINC, l'évaluation décide non seulement si une intervention s'impose, mais aussi la nature des mesures à prendre pour remédier au problème.

Dans certains exemples, on fait appel le plus souvent non pas à des vérifications mais à des évaluations ou examens qui sont généralement plus fréquents, rigoureux, axés sur le risque et préventifs que la vérification, et qui s'apparentent à l'évaluation générale proposée qu'AINC effectuera.

Renforcement des capacités de prévention et des mesures correctives

Les exemples font souvent mention du manque de capacité comme cause sous-jacente de la nécessité d'une intervention. Beaucoup de gouvernements ont fourni tout un éventail de soutiens au renforcement des capacités aux bénéficiaires – surtout en matière de gestion financière, mais aussi de gouvernance. Ce soutien a été donné au moyen de formations, de guides et d'autres outils, et par des pairs, par des équipes d'assistance technique, et ainsi de suite.

Dans certains cas, le renforcement des capacités est lié à la certification de certaines personnes – par exemple, la certification en gouvernance des membres du conseil d'administration des conseils scolaires et des hôpitaux publics en Ontario ou des membres des conseils indigènes du Queensland. Dans quelques exemples, le renforcement des capacités est lié aussi à l'accréditation de l'organisation elle-même, comme le CGFPN ou les hôpitaux publics de l'Ontario.

Supervision et surveillance

La documentation sur la gestion infranationale des dettes attache une grande importance aux contrôles ex ante, comme le font aussi les exemples mettant en jeu les gouvernements provinciaux et municipaux, les conseils scolaires ou les hôpitaux. Ces contrôles comprennent la nécessité d'équilibrer les budgets, l'interdiction de déficits de fonctionnement sur les comptes courants, les limites d'emprunt, l'approbation des passifs à long terme, etc.

Dans certains cas, comme le CGFPN ou le Registrar of Indigenous Corporations en Australie, la supervision et la surveillance de l'intervention sont confiées à un tiers indépendant, distinct des bailleurs de fonds, qui peut s'attaquer aux problèmes globaux de l'organisation et agir au nom de tous les bailleurs de fonds plutôt que d'un seul bailleur de fonds ou ministère.

6.5 Une conception bien adaptée à ses objectifs

La conception de la Politique d'intervention est-elle bien adaptée à ses objectifs?

Les représentants d'AINC estiment que la Politique d'intervention n'est pas bien adaptée à ses objectifs. Elle est dépourvue de mesures de prévention; les catégories de défaut ou les éléments déclencheurs sont trop larges ou mal définis; le renforcement des capacités ne fait pas l'objet d'une attention suffisante et il n'existe pas de cadre qui aide les bénéficiaires à se sortir de l'intervention; il n'y a pas de cadre de mesure du rendement; les règles de gestion de la dette sont restrictives; les bénéficiaires ne sont pas encouragés à assumer la responsabilité et à bâtir la capacité à des niveaux d'intervention supérieurs; il n'y a pas assez de fonds (autres que les subventions de soutien aux bandes) pour aider les bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention. Ces lacunes seront abordées dans les améliorations recommandées de la Politique (section 8.1).

6.6 Conclusions touchant la conception

- La conception de la Politique d'intervention n'est pas bien adaptée à tous ses objectifs. Voici les principaux changements proposés : ajouter un cadre de perfectionnement des capacités comme élément de la politique ou comme volet d'accompagnement; intégrer des stratégies de prévention; faire la promotion d'outils d'évaluation communs rattachés à la nouvelle Politique sur les paiements de transfert. Des sujets interrogés ont aussi proposé des fonds supplémentaires pour payer les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs, et la création de nouveaux outils de règlement des dettes à l'intention des bénéficiaires ayant peu de possibilités de revenus autonomes.
- La Politique d'intervention est comparable aux autres méthodes d'intervention, mais elle est bornée par son cadre juridique global, c'est-à-dire que le pouvoir d'intervention du gouvernement fédéral se limite aux modalités des ententes de financement et n'est pas prescrit par la loi.

7. Constatations issues de l'évaluation – Prestation

Cette section présente la répartition des rôles et responsabilités au sein d'AINC, les activités clés qui sont entreprises (prévention, détection, mesures correctives, stratégies de sortie et surveillance), et les extrants essentiels attendus de la mise en œuvre de la Politique d'intervention (se reporter aux sections 1.2.3, Cadre de la politique, et 1.2.4, Gestion de la politique). La *Vérification du programme de gestion de la qualité et de l'application de la politique d'intervention* (2009) comprend un examen plus complet de la prestation.

7.1 Mise en œuvre selon le plan

La Politique d'intervention est-elle mise en œuvre comme prévu?

La Politique d'intervention ne traite pas de prévention; néanmoins, les régions de l'Atlantique, du Québec et de l'Alberta ont établi des systèmes officiels de détection précoce des signes annonciateurs éventuels, sous forme d'une grille d'évaluation plus complète susceptible de détecter la nécessité d'une intervention. D'autres régions appliquent un système plus officieux qui consiste à surveiller étroitement les collectivités susceptibles d'éprouver des difficultés. Les régions de l'Atlantique et de l'Alberta donnent aussi une orientation aux nouveaux chefs et conseillers concernant leurs rôles et responsabilités en vertu des ententes de financement. Le personnel régional au complet consacre beaucoup de temps à expliquer les programmes d'AINC, le financement disponible et les modalités des ententes de financement, de manière à éviter d'avoir à intervenir.

Les représentants régionaux disent que la prévention et la détection précoce exigent un effort de la part de l'ASF, et une volonté du bénéficiaire de s'attaquer aux problèmes avant que ceux-ci en arrivent à nécessiter une intervention. Comme les ASF n'ont pas toujours le temps ou la capacité de surveiller de près la situation, on a tendance à se fier au rapport de vérification qui paraît plusieurs mois après la conclusion de l'exercice, alors que la situation peut encore avoir empiré.

Il ressort des entrevues et de l'examen documentaire que les évaluations régionales se fondent sur le modèle d'examen du rendement, dans la Politique d'intervention, qui examine la motivation et la capacité du bénéficiaire, les indicateurs financiers liés aux dépenses et aux revenus, les rapports, et les résultats de la vérification. Nos études de cas montrent que l'imposition d'une gestion corrective semble rattachée davantage à un déficit relativement faible (p. ex. 0 à 16 %) qu'à la motivation et à la capacité du bénéficiaire; la cogestion, à un déficit plus important (p. ex. 17 à 32 %) plutôt qu'à une absence de capacité; et la gestion par un séquestre-administrateur, à de très graves déficits (33 à 100 %), de même qu'au manque de motivation.

Les autres facteurs à prendre compte dans toute décision sur les interventions sont les plaintes et allégations, ou les appels des créanciers. Les cogestionnaires peuvent aussi, une fois qu'ils sont

nommés, mener un examen de la situation, ou encore une vérification peut être commandée en vue de mettre à jour les chiffres relatifs à la situation financière du bénéficiaire.

Notre examen de l'échantillon de plans de redressement montre qu'ils varient, au sein des régions et entre celles-ci, sur le plan de la qualité et du format. Les bénéficiaires dans certaines régions ont adopté et utilisé un format normalisé; dans d'autres régions, les plans de redressement varient selon le bénéficiaire. Ces plans ne sont pas toujours disponibles et, s'ils le sont, ils ne sont pas toujours approuvés par la Première nation, surtout quand des cogestionnaires ou des séquestres-administrateurs sont nommés.

Voici la situation à l'égard des éléments minimums du plan de redressement (se reporter à la section 1.2.3, Cadre de la politique), selon notre examen de l'échantillon :

- Quelque 95 % des plans de redressement contenaient un énoncé de leur objectif (le plus souvent régler un déficit et certains problèmes de gestion).
- La date d'entrée en vigueur n'était pas clairement indiquée dans 28 % des plans de redressement; nous constatons aussi qu'il a fallu beaucoup de temps pour mettre la dernière main à certains de ces plans. La Vérification de 2009 a noté que dans 47 % des dossiers examinés, ces plans n'ont pas été obtenus à la date prescrite et le bénéficiaire n'en a subi aucune conséquence³⁶. Les plans dans notre échantillon étaient de durée variable, depuis trois ans jusqu'à des extrêmes de quinze ans.
- Le dépistage du problème et les mesures correctives étaient indiqués dans 94 % et 97 % des plans respectivement, bien qu'avec une minutie variable.
- Les deux tiers environ des plans prévoyaient des indicateurs du rendement, qui variaient au chapitre de la précision des cibles et des échéances.
- Les rôles et responsabilités étaient définis dans 81 % des plans, bien qu'avec une minutie variable. Certains énonçaient les rôles et responsabilités d'AINC en plus de ceux du chef et du conseil, d'autres précisaient les différentes responsabilités des divers gestionnaires au conseil de bande, et d'autres encore indiquaient les rôles et responsabilités des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs.
- Soixante et un pour cent des plans portant sur un déficit cumulatif contenait des projections financières. Dans certains cas, la situation de départ était inconnue (exercice en cours et projections pour cet exercice) : déterminer cette situation était l'une des premières étapes du plan de redressement. Parfois, les projections financières comprenaient une ventilation mensuelle par programme sur trois à cinq ans; parfois, les projections financières étaient annuelles plutôt que mensuelles. Certains exemples contenaient un résumé par programme décrivant où et comment un surplus serait produit, ce qui est utile pour comprendre le but visé.
- Des plans de gestion de la dette figuraient dans 77 % des plans de redressement où le déficit cumulatif posait problème. Parfois, des plans de gestion de la dette devaient être préparés. Certains plans contenaient une analyse détaillée des comptes créditeurs, des conditions et obligations de paiement, et des sources de fonds. Dans quelques exemples,

³⁶ Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction générale des services de vérification et d'assurance, *Vérification du programme de gestion de la qualité et de l'application de la politique d'intervention*, 26 février 2009, p. 17.

on comptait simplement éponger le déficit grâce à des excédents dans les programmes, sans préciser davantage.

- Des plans de développement des capacités étaient présents dans 45 % des cas. Dans certains cas, des plans de perfectionnement devaient être préparés séparément. Quelques exemples contenaient des plans de perfectionnement des capacités détaillés, à tous les niveaux du conseil de la bande, qui devaient être appliqués selon toute une série de mécanismes de renforcement des capacités.
- Quelque 78 % des plans prévoyaient des rapports et une surveillance, cette surveillance revêtant le plus souvent la forme d'états financiers mensuels et de rencontres mensuelles ou trimestrielles avec AINC.
- Une stratégie de sortie, présente dans 86 % des plans, prévoyait ordinairement la fin de l'intervention lorsque les conditions étaient remplies. Quelques exemples contenaient une stratégie de sortie plus détaillée, indiquant toutes les conditions à satisfaire pour mettre fin à l'intervention ou en réduire le niveau (p. ex. vérification sans réserve, rapports livrés à temps, mise en œuvre d'un cadre de contrôle de gestion amélioré) et contenant une description du processus à suivre.
- Il n'était pas toujours évident si les bénéficiaires et AINC avaient approuvé les plans de redressement. Seulement environ la moitié des plans reçus contenaient les signatures d'AINC aussi bien que du chef et des conseillers, mais il se peut que ces signatures figurent dans d'autres documents que l'équipe de gestion n'a pas obtenus. Certains plans de redressement prenaient la forme de modifications d'ententes de financement, avec des blocs de signature pour AINC et le bénéficiaire. D'autres plans étaient assortis de résolutions du conseil de bande signalant l'accord du chef et des conseillers, ou d'un mémoire de décision, signé par le comité régional, faisant état de l'approbation d'AINC.

Toutes les régions disposent de leur propre processus d'examen et d'approbation – rattaché au processus d'examen de vérification – pour recommander le niveau d'intervention et l'approbation des plans de redressement, de même que pour surveiller la mise en œuvre. La région du Manitoba, quand une décision ou une recommandation relative à une intervention est en instance, invite la Première nation à donner une présentation au comité régional. La région du Québec a un comité interne et un comité externe qui prennent part à chaque décision concernant une intervention. Dans la région de l'Alberta, les chefs et les conseillers, ou les membres de l'administration du conseil de bande, peuvent assister à la réunion du comité d'examen.

Les agents des services de financement occupent un rôle essentiel dans la prestation de la Politique d'intervention, puisqu'ils entretiennent de bonnes relations avec les Premières nations dont ils ont la responsabilité, aident à préparer les plans de redressement et surveillent la mise en application de ces plans. Dans certaines régions, le fort taux de rotation des ASF ou de postes d'ASF vacants fait obstacle à la prestation de la Politique. Dans toutes les régions, la charge de travail et les obligations du poste posent des limites au travail de renforcement des capacités qu'il est possible aux ASF de fournir. Des ASF ont en outre mentionné leur manque de formation et d'orientation à l'égard de la Politique d'intervention.

Les représentants régionaux considèrent que les cogestionnaires constituent le lien le plus faible. Tel qu'il est indiqué à la section 4.3, Atteinte des objectifs, certains cogestionnaires ne sont pas considérés comme qualifiés ou chevronnés, d'autres ne cosignent pas pour l'engagement des

fonds d'AINC, et d'autres encore n'ont pas un bon rendement. Certaines régions approuvent activement la sélection et la surveillance des cogestionnaires par les Premières nations; d'autres hésitent à exercer leur autorité en matière d'approbation de la sélection.

Les séquestres-administrateurs sont nommés à partir de la liste nationale d'entreprises ou d'individus préqualifiés, et financés par voie d'entente-cadre sur la gestion par un séquestre-administrateur. La décision d'imposer la gestion par un séquestre-administrateur est prise par les directeurs généraux régionaux. Pour ce qui est de la qualification des individus ou entreprises préqualifiés selon le processus MERX en 2010, les séquestres-administrateurs devaient posséder un titre professionnel comptable. Toutefois, certains se montrent inquiets que des personnes dans titre professionnel offrant des services de tiers soient embauchées par ces entreprises pour soutenir les séquestres-administrateurs.

7.2 Contraintes ou pressions qui entravent la mise en œuvre

Des contraintes ou pressions ont-elles entravé la mise en œuvre de la Politique d'intervention? (Remarque : comme la vérification a traité de la prestation, l'équipe d'évaluation a examiné la question sous l'angle des incidences sur la réussite)

Pour évaluer les contraintes ou pressions qui entravent la mise en œuvre de la Politique d'intervention, nous avons examiné les études de cas de bénéficiaires qui ont fait l'objet pendant longtemps d'une intervention gérée par le bénéficiaire, cogérée ou gérée par un séquestre-administrateur. L'analyse de ces cas a montré que la situation et les circonstances de chaque Première nation varient, et qu'il n'y a pas de réponse unique pour chaque niveau d'intervention.

Premières nations faisant l'objet d'une intervention gérée par le bénéficiaire :

- Dans trois des cas, on a observé des progrès assez réguliers dans la réduction du déficit sur dix ans ou plus. La Première nation dans l'un de ces cas s'est sortie de l'intervention. Dans les deux autres, la Première nation doit encore fournir une vérification consolidée sans réserve, ou démontrer qu'elle peut maintenir la capacité voulue en gestion financière.
- Dans un autre cas, les progrès dans la réduction du déficit ont été plus irréguliers – baisse du déficit pendant plusieurs années, puis hausse soudaine, plan de redressement révisé, baisse encore, et enfin indication récente que le déficit a de nouveau augmenté. Il est donc envisagé de passer au stade de la cogestion; la banque de la Première nation a déjà imposé un cogestionnaire volontaire.
- Dans le dernier cas, la Première nation devrait sans doute faire l'objet d'une cogestion, mais comme elle est très petite, les frais de cogestion dépasseraient sa subvention de soutien à la bande. Son plus gros défi est de prendre une décision concernant une entreprise déficitaire appartenant à la bande.

Premières nations faisant l'objet d'une cogestion ou d'une gestion par un séquestre-administrateur :

Dans les neuf cas de cogestion ou de gestion par un séquestre-administrateur, l'équipe d'évaluation a examiné si le gestionnaire ou séquestre-administrateur renforçait les capacités tout en contrôlant les dépenses.

- Quatre de ces cas font l'objet d'une cogestion depuis un certain nombre d'années. Trois ont réussi à ramener leur déficit d'exploitation cumulatif à un niveau acceptable. Dans un cas, un changement de chef et de conseillers, de même que de gestionnaire, semble avoir donné lieu à une amélioration dans le rendement, de même que dans la capacité de se servir des revenus autonomes pour éponger la dette. Dans les deux autres cas, la Première nation collaborait sans problème avec son gestionnaire et aurait pu passer à une intervention gérée par le bénéficiaire si ses vérifications étaient sans réserve et si elles n'avaient pas encore besoin de perfectionnement des capacités. Dans le quatrième cas, il faudrait peut-être passer à la gestion par un séquestre-administrateur, mais AINC hésite à imposer une intervention d'un tel niveau.
- Cinq de ces Premières nations font l'objet d'une gestion par un séquestre-administrateur depuis un certain nombre d'années. Deux venaient de passer à la cogestion, parce que le séquestre-administrateur avait pu améliorer les finances, négocier une entente avec les créanciers et préparer un plan de redressement, ou encore parce que l'ASF avait réussi à convaincre le chef et les conseillers de fournir des vérifications consolidées et de signer des ententes de financement. Dans deux autres cas, il n'avait toujours pas été possible d'obtenir des vérifications consolidées ou de faire signer des ententes de financement, et la situation financière globale de chacune de ces Premières nations était inconnue. Un changement récent de chef, ou un soutien accru du conseil et de la collectivité, pourrait dans ces cas entraîner un retournement de la situation. Dans le dernier des cas, la Première nation avait fait l'objet d'une cogestion, puis d'une gestion par un séquestre-administrateur en raison de poursuites imminentes par les créanciers. La difficulté semble avoir découlé d'une mauvaise relation avec les gestionnaires aussi bien qu'avec les séquestres-administrateurs, de même que de fréquents changements de dirigeants.

Dans les trois cas concernant d'autres organisations administrées par des Indiens, celles-ci font l'objet d'une intervention gérée par le bénéficiaire déclenchée par un déficit de fonctionnement. Deux d'entre elles souffraient aussi de problèmes de gouvernance et de gestion financière. Ces trois organisations s'affairent à régler leur déficit; et deux ont apporté d'importants changements dans la gouvernance et la gestion. Dans deux de ces cas, les Premières nations se sont ingérées politiquement dans l'organisation qui leur était rattachée. Dans la troisième, le conseil de bande ne s'est pas ingéré dans le fonctionnement de l'organisation, mais ne lui a pas non plus apporté un soutien.

Pour résumer, les études de cas montrent que les progrès d'une intervention ne sont pas ordinairement linéaires. Des progrès sont enregistrés pendant un certain temps, puis on note un recul. Les Premières nations passent d'un niveau d'intervention à l'autre, à la hausse ou à la baisse. Bon nombre des problèmes à l'origine d'une intervention ne se prêtent pas à un

règlement à court terme et exigent plutôt des solutions à long terme. Il faut du temps pour réduire un déficit (surtout s'il y a peu de revenus autonomes), pour créer des politiques, procédures et systèmes financiers et former le personnel, et pour construire un ensemble de comptes susceptibles d'être vérifiés. Entre-temps, le contexte est en évolution constante : changement de gouvernance, de direction et de personnel, listes de membres, conditions de financement, accès à des revenus autonomes, catastrophes naturelles, etc.

On trouvera dans l'analyse des causes sous-jacentes et des facteurs contextuels, sous Constatations et Conclusions touchant la réussite, quelques-unes des explications de la difficulté éprouvée par les bénéficiaires à se sortir de l'intervention. Les contraintes comprenaient entre autres ce qui suit :

- AINC a attendu trop longtemps pour intervenir ou pour passer au palier d'intervention supérieur, ce qui a aggravé les problèmes. Ce facteur est observé surtout lors du passage à la gestion par un séquestre-administrateur, en raison de ses incidences sur la Première nation. Lorsque celle-ci est sujette à la gestion par un séquestre-administrateur, ses relations avec AINC deviennent plus difficiles et, à long terme, son renforcement des capacités faiblit.
- Il existe très peu d'outils, autre que le passage au palier supérieur, pour garantir la conformité aux plans de redressement ou à la cogestion. Les bureaux régionaux répugnent à imposer la gestion par un séquestre-administrateur, parce qu'elle se révèle généralement inefficace. Ils hésitent aussi à imposer la cogestion aux très petites Premières nations si son coût dépassera la subvention de soutien à la bande, ou si peu de cogestionnaires sont disponibles dans les régions éloignées.

Les ASF étaient en général conscients des questions et problèmes. Beaucoup ont offert leur soutien aux bénéficiaires, mais cette offre n'a pas toujours été acceptée.

7.3 Outils de collecte de preuves

Existe-t-il des méthodes et des outils : a) pour obtenir une preuve fiable d'une mise en œuvre uniforme de la Politique; b) pour mesurer la réussite ou le rendement (y compris des indicateurs)?

Le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (système PTPNI) comporte un module d'intervention où il est possible de saisir les données sur l'application de la Politique d'intervention. Toutefois, selon les responsables du système à l'AC et les représentants régionaux qui doivent saisir les données, ce module est difficile à utiliser, parce qu'il contient de nombreux niveaux d'entrée et d'examen du rendement.

Il n'est pas non plus facile de faire rapport d'une intervention dans le système, parce que les données ne correspondent pas à la Politique. Les rapports ainsi produits ne peuvent servir à la surveillance, au diagnostic et à la résolution de problèmes. Les données n'étaient pas exactes et tenues à jour jusqu'à récemment, lorsque la haute direction a exercé une surveillance plus serrée. Les responsables du système PTPNI à l'AC doivent consacrer beaucoup de temps à valider l'information et à préparer des rapports sur demande.

Une fois que la nouvelle Politique d'intervention et la directive connexe auront été approuvées, le module d'intervention du système PTPNI sera modifié en conséquence.

7.4 Outils et mécanismes d'orientation de la Politique et de surveillance de son rendement

Une bonne orientation et une solide surveillance ont-elles été mises en place?

Outils et mécanismes d'orientation de la Politique

Le Guide des politiques et des procédures financières contient différents outils et modèles qui aident à appliquer la Politique : un modèle de contenu du plan de redressement, des suggestions de critères et un énoncé de travail pour un cogestionnaire, des spécimens de lettres à envoyer aux créanciers, un modèle d'entente avec un séquestre-administrateur, et un modèle d'examen du rendement pour évaluer la motivation et la capacité des bénéficiaires. Il existe aussi d'autres outils extérieurs à la Politique, comme des exigences en matière de rapports, ou des procédures pour les plaintes et les allégations.

Au moment du lancement de la Politique d'intervention, en 2006, une trousse d'information a été créée afin d'aider les agents des services de financement à répondre aux questions des Premières nations concernant le cadre d'intervention révisé et à donner des indications sur la saisie-arrêt des fonds des Premières nations, le choix des séquestres-administrateurs, et les questions techniques et de procédure connexes³⁷.

L'AC d'AINC assure une orientation constante sur les accords-cadres avec les séquestres-administrateurs et sur l'emploi de la liste des séquestres-administrateurs.

Certaines des régions ont aussi préparé leurs propres outils et orientations politiques, tandis que les autres régions estiment que l'orientation politique qu'on leur donne actuellement est suffisante. La région du Québec avait rédigé ses propres procédures d'intervention régionale juste avant l'adoption de la nouvelle Politique d'intervention³⁸. Par la suite, la région de la Colombie-Britannique a publié un guide des politiques et procédures, une procédure de réception des plans d'intervention et un guide du système PTPNI³⁹; la région de l'Atlantique a adopté sa propre directive sur la Politique d'intervention et établi un ensemble de critères et un système de surveillance pour gérer les interventions; et la région de l'Alberta a préparé des modèles normalisés de plans de redressement et d'accords de cogestion, de plans de perfectionnement de la gestion, et de plans de récupération et de remboursement.

³⁷ Affaires indiennes et du Nord Canada, trousse d'information, 7 mars 2007.

³⁸ Affaires indiennes et du Nord Canada, région du Québec, *Procédure régionale d'intervention auprès des Premières nations et organismes en difficulté financière et/ou administrative*, 6 avril 2006.

³⁹ Affaires indiennes et du Nord Canada, région de la C.-B., *2008-2009 Intervention Procedures and Policy Manual*, septembre 2008, et *Intervention Plan Receipt Procedure & FNITP Guide*, avril 2008.

Outils et mécanismes de surveillance du rendement

Ce n'est que récemment que la haute direction a commencé à surveiller le rendement des interventions. La Politique d'intervention est désormais un point permanent à l'ordre du jour des réunions mensuelles du Comité de gestion financière. Le Comité des opérations s'intéresse lui aussi à la question. Un groupe de travail composé de représentants des régions et du Secteur du dirigeant principal des finances se penche sur la Politique d'intervention.

La Sous-section de la conformité d'AINC examine la mise en œuvre de la Politique d'intervention, dans le cadre de l'examen des paiements de transfert effectué tous les ans dans toutes les régions. Cette Sous-section étudie les décisions dans les dossiers et les documents à l'appui, prépare un rapport sur son examen, puis fait le suivi, deux ans plus tard, de la mise en œuvre des changements exigés.

Les ASF font un examen mensuel ou trimestriel de la mise en œuvre des plans de redressement, tandis que les comités régionaux font un examen trimestriel ou annuel du rendement.

La Politique d'intervention prescrit un examen mensuel du rendement des séquestres-administrateurs, à réaliser si possible de concert avec le bénéficiaire. Les bureaux régionaux ont fait savoir qu'ils examinent le rendement lorsque les séquestres-administrateurs envoient leurs factures mensuelles. Nous avons toutefois éprouvé de la difficulté à surveiller les cas de gestion par un séquestre-administrateur et certains cas de cogestion, parce que des plans de redressement approuvés n'avaient pas été établis, que le conseil de bande se montrait peu coopératif (ou même hostile), ou qu'il y avait de fréquents changements de séquestres-administrateurs ou de gestionnaires de cogestion. En outre, deux ou trois Premières nations ont mentionné qu'AINC surveillait mal les séquestres-administrateurs, c'est-à-dire que ces derniers ne rendaient pas visite aux collectivités, confiaient des contrats de service à des entrepreneurs non qualifiés, voire faisaient mauvais usage des fonds.

7.5 Mise en œuvre des recommandations du vérificateur

Les recommandations issues des vérifications passées ont-elles été appliquées comme prévu?

On a mené en 2008-2009 une vérification des contrôles de gestion dans l'application de la Politique d'intervention⁴⁰. Il est ressorti de cette vérification que l'application de la Politique d'intervention, pas toujours conforme, divergeait considérablement d'une région à l'autre. En outre, il a été conclu que les contrôles de gestion sont insuffisants pour assurer une surveillance efficace de l'application à la fois de la Politique d'intervention et d'un sens du jugement, ou de la prise de décisions, qui soient pertinents, voulus et uniformes dans l'ensemble du Ministère.

Cette vérification a recommandé une évaluation de l'efficacité de la Politique d'intervention, une clarification des objectifs politiques, une révision des volets politiques pour garantir l'harmonisation avec les objectifs, et la création d'outils et d'une orientation pour faire en sorte

⁴⁰ Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction générale des services de vérification et d'assurance, *Vérification du programme de gestion de la qualité et de l'application de la politique d'intervention*, 26 février 2009.

que la Politique soit appliquée comme prévu. Les révisions de la Politique et l'orientation connexes comprenaient ce qui suit⁴¹ :

- Rôles, responsabilités, reddition de comptes et attentes relatifs à la conception, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la surveillance de la Politique d'intervention au Secteur du DPF, dans les programmes et à Opérations régionales (notamment par les ASF).
- Raisons justifiant la hausse ou la baisse du niveau d'intervention d'un bénéficiaire.
- Attentes relatives à une stratégie et une approche, fondées sur le risque et intégrées, de l'évaluation de la conformité à la Politique d'intervention au niveau national et régional.
- Normes minimales de documentation des activités de surveillance continues (comptes rendus de voyages, procès-verbaux de réunions, décisions, suivis, etc.).
- Pratiques en cas de non-réception des plans de redressement des bénéficiaires, y compris la surveillance de la réception et de l'examen des plans de redressement en temps voulu, de même que la mise en application des exigences de la Politique d'intervention.
- Méthode de suivi des bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention, des progrès par rapport aux plans régionaux, et de l'efficacité globale de la Politique d'intervention à l'échelle nationale.
- Stratégie et méthode durables pour l'exécution de l'assurance de la qualité régionale.

AINC a préparé un plan d'action pour la vérification de la Politique d'intervention, qui comprend des mesures de réévaluation de cette Politique en vue d'en clarifier les objectifs et les éléments, avec les outils et l'orientation connexes, ainsi que des mesures de détermination, de recommandation et d'élaboration d'outils et de pratiques à l'appui d'une application uniforme dans toutes les régions en fonction du risque et des pratiques exemplaires. Ces mesures ont été entreprises par un groupe de travail conjoint Opérations régionales-Dirigeant principal des finances. Une nouvelle Politique d'intervention et sa directive, dont les versions préliminaires ont été rédigées, et seront mises au point à l'automne 2010⁴².

7.6 Coordination au sein d'AINC, et avec les autres ministères, les gouvernements provinciaux et les autres intervenants

À quel point la prestation est-elle coordonnée au sein d'AINC, et avec les autres ministères, les gouvernements provinciaux et les autres?

Selon les représentants de l'AC et des régions, la coordination a été globalement bonne au sein d'AINC (c.-à-d. avec les programmes de gouvernance, d'éducation, d'immobilisations et sociaux, et entre les secteurs du Dirigeant principal des finances et des Opérations régionales). Néanmoins, des ASF ont déclaré qu'ils aimeraient un peu plus de soutien de la part du personnel des programmes quand ils traitent de questions liées à un programme pour des bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention.

⁴¹ *Ibidem*, p. 18.

⁴² Affaires indiennes et du Nord Canada, Secteur des opérations régionales/Secteur du dirigeant principal des finances, Nouvelle méthode d'intervention, présentation à la haute direction, 17 février 2010.

Il conviendrait d'améliorer et d'officialiser la communication avec d'autres ministères fédéraux, notamment Santé Canada. Les représentants de Santé Canada à l'AC jugeaient que la coordination avec l'AC d'AINC était bonne, mais les représentants dans les régions ont déclaré qu'ils aimeraient être mieux informés des interventions d'AINC à l'égard de leurs bénéficiaires, entre autres de la gestion par un séquestre-administrateur. Un représentant régional de Santé Canada a décrit une situation où des créanciers se sont emparés d'importants capitaux de son ministère, ce qui aurait pu être évité si des représentants d'AINC lui avaient fait savoir que la Première nation faisait l'objet d'une gestion par un séquestre-administrateur.

Voici les autres ministères fédéraux que les bureaux régionaux d'AINC pourrait consulter davantage : le ministère de la Justice en cas de différend électoral; la Société canadienne d'hypothèques et de logement en cas de problème touchant le logement social; le ministère des Pêches et des Océans, Agriculture et Agroalimentaire Canada ou Ressources naturelles Canada pour les activités de développement économique; le ministère de la Sécurité publique pour des questions de maintien de l'ordre; et Ressources humaines et Développement des compétences Canada pour les questions d'emploi, de perfectionnement des compétences ou de développement communautaire.

La région du Québec a adopté une approche interministérielle formelle, à titre de volet de son comité d'examen externe, qui englobe d'autres ministères fédéraux, le gouvernement provincial et les Premières nations. Dans leurs conseils fédéraux, les régions du Manitoba et du Yukon diffusent l'information sur les interventions parmi le monde fédéral. Dans les autres régions, la coordination est plus informelle : on note des difficultés de partage de l'information et l'absence d'une approche commune. Dans l'une de nos études de cas de la gestion par un séquestre-administrateur, il n'y avait aucune coordination parmi les différents ministères fédéraux hormis AINC et Santé Canada, bien que ces autres ministères aient versé des fonds importants à la Première nation. Par contre, un autre des cas étudiés comprenait une initiative interministérielle portant sur les causes sous-jacentes et les facteurs contextuels.

On note une absence quasi totale de coordination avec les gouvernements provinciaux, sauf cas exceptionnels comme l'intervention dans les agences de services à l'enfance et à la famille qui sont réglementées par la province, ou des vérifications conjointes des services de bien-être social en vertu de l'entente entre AINC et l'Ontario. Néanmoins, les gouvernements provinciaux sont touchés si les Premières nations ne règlent pas les frais de scolarité dans les écoles provinciales, ou ne paient pas pour les services provinciaux d'eau, d'électricité ou de télécommunications.

La collaboration avec les institutions financières était variable selon les régions et les bénéficiaires. Les institutions financières souhaitent qu'on les avertisse plus rapidement de l'imposition d'une gestion par un séquestre-administrateur, et que les créanciers rencontrent le séquestre-administrateur dès que possible par la suite. Dans quelques cas, AINC, la Première nation et l'institution financière collaborent à une solution commune.

7.7 Pratiques exemplaires et leçons apprises

Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons apprises?

Les sujets interrogés clés ont mentionné les pratiques exemplaires ou leçons apprises suivantes :

- La méthode préventive de la région du Québec, qui exige un plan d'action du bénéficiaire quand les problèmes commencent à naître mais avant que l'intervention soit nécessaire;
- Le comité externe de la région du Québec, qui doit examiner et recommander toute intervention faisant appel à d'autres ministères fédéraux, au gouvernement provincial et aux Premières nations;
- Les régions du Manitoba et de l'Alberta avertissent à l'avance les bénéficiaires de leur intention d'annuler une entente pluriannuelle ou d'exiger une intervention;
- Les régions du Manitoba et de l'Alberta permettent aux bénéficiaires d'assister aux réunions du comité d'examen régional et faire valoir leur point de vue;
- Le soutien fourni par la région des Territoires du Nord-Ouest à toutes les Premières nations en vue d'assister à une formation sur la préparation d'un plan de redressement, en présence des agents sur le terrain d'AINC;
- L'obligation faite au séquestre-administrateur, par la région de l'Ontario, de préparer une stratégie de sortie;
- La nouvelle politique de la région de l'Alberta sur la communication avec les collectivités, qui prévoit qu'AINC tiennent ses propres rencontres avec la collectivité même en l'absence du chef et des conseillers, surtout quand le niveau d'intervention est élevé;
- L'orientation des nouveaux chefs et conseillers par les régions de l'Atlantique et de l'Alberta.

7.8 Conclusions concernant la prestation

- La Politique d'intervention est appliquée comme prévu, mais il y a des lacunes. Comme la prévention et la détection précoce sont difficiles, les ASF ont tendance à s'appuyer sur les rapports de vérification. L'évaluation et l'approbation par les régions sont exécutées conformément au modèle d'examen du rendement dans la Politique. On observe des variations de format, d'exhaustivité et de qualité dans les plans de redressement entre les régions et au sein de celles-ci, de même que des insuffisances générales dans les dates d'entrée en vigueur, les indicateurs du rendement, les plans de gestion de la dette, les plans de perfectionnement des capacités et l'approbation par le bénéficiaire. Les ASF occupent une position centrale pour la mise en application de la Politique d'intervention, mais certaines régions connaissent des contraintes liées au fort taux de rotation parmi les ASF, les postes vacants, la lourdeur de la charge de travail et l'insuffisance de la formation.
- Les bénéficiaires sont assujettis à des contraintes variables dans la mise en œuvre de mesures correctives; bon nombre des problèmes nécessitent des solutions à long terme; et le contexte est en évolution constante. Il peut aussi arriver qu'AINC ait trop attendu pour intervenir ou pour passer au niveau d'intervention supérieur, et peu d'outils sont disponibles pour forcer les bénéficiaires à se conformer.

- Le système PTPNI est l'outil principal de surveillance de la mise en œuvre de la Politique. Par contre, son module d'intervention n'est pas convivial ni utile pour la surveillance.
- Une orientation stratégique et des outils sont offerts dans la Politique, et dans les documents pertinents préparés par l'AC d'AINC ou certaines des régions. On semble procéder à une surveillance du rendement régulière, bien qu'elle ne soit pas toujours documentée, sauf par le processus formel de vérification annuelle.
- On a élaboré des plans d'action pour donner suite aux recommandations formulées lors de vérifications antérieures, et on a rédigé une nouvelle Politique d'intervention et une directive.
- Il n'existe aucun processus formel de communication et de partage de l'information, d'approches communes des bénéficiaires et de coordination avec les autres ministères fédéraux et autres principaux intéressés.
- On note plusieurs pratiques exemplaires, dans les régions, relatives aux différents aspects de la Politique.

8. Constatations de l'évaluation : Améliorations et solutions de rechange

8.1 Amélioration de la Politique d'intervention

Pourrait-on améliorer la Politique d'intervention pour favoriser l'atteinte des objectifs?

Les grandes améliorations que les principaux sujets interrogés proposent d'apporter à la Politique d'intervention ont trait à la prévention, à la révision des éléments déclencheurs, au renforcement des capacités et à l'affermissement des trois niveaux d'intervention. Ils ont aussi suggéré de mettre en œuvre d'autres stratégies afin de régler des problèmes tels que les conflits de gouvernance et la gestion des programmes. Ces améliorations se rapportent aux causes sous-jacentes sur lesquelles la Politique d'intervention a une certaine influence.

Prévention et détection précoce

En ce qui concerne la prévention et la détection précoce, les personnes interrogées suggèrent de relier ces éléments à l'évaluation générale qui sera réalisée dans le cadre de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert (PPT). La PPT exige que les programmes de paiements de transfert soient conçus, exécutés et gérés de manière à tenir compte du risque et à nettement optimiser les ressources. Outre les subventions et les contributions, les bénéficiaires autochtones peuvent aussi être admissibles à du financement sous forme de contribution fixe, souple ou en bloc. Tous les bénéficiaires sont soumis à une évaluation des capacités et des risques, et les résultats de cette évaluation influenceront sur la durée des ententes de financement, le régime de surveillance, la fréquence des rapports à produire et leur genre, la fréquence et le montant des paiements, de même que les modalités de vérification. Les résultats détermineront aussi les possibilités de renforcement des capacités⁴³.

AINC a mis au point un nouvel outil pour évaluer les risques des bénéficiaires. Ces derniers seront classés dans la catégorie de risque élevé, moyen ou faible d'après huit facteurs de risque possible : facteurs externes ou événements extraordinaires, grands changements entrepris par le bénéficiaire, état des plans de redressement, gouvernance, planification, gestion de l'entité (finances et administration), gestion de programmes et gestion de projets. Les évaluations générales visent à offrir un processus plus officiel pour cerner les nouveaux risques et mettre en œuvre des stratégies d'atténuation avant qu'une intervention ne soit requise. Elles peuvent aussi servir à alimenter le processus de renforcement des capacités des bénéficiaires à risque. En ce qui concerne les bénéficiaires de la catégorie de risque élevé, une évaluation plus approfondie devra avoir lieu pour déterminer les besoins en matière de renforcement des capacités⁴⁴.

⁴³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique et Directive sur les paiements de transfert*, 1^{er} octobre 2008.

⁴⁴ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Cahier d'évaluation générale (épreuve)*, version provisoire aux fins de discussion, 23 mars 2010.

Les évaluations générales devraient avoir lieu à l'automne 2010 pour les ententes de financement de 2011-2012, puis chaque année par la suite. Elles seront réalisées par l'ASF et examinées par un comité régional de gestion des risques, avant de faire l'objet de discussions avec les bénéficiaires.

Éléments déclencheurs

En ce qui concerne les éléments déclencheurs, certains agents estiment que la définition d'« infraction aux conditions » n'est pas assez précise. Ces derniers font remarquer qu'en cas d'infraction administrative, comme un retard dans la production de rapports, AINC peut retenir la prochaine tranche de financement. Bien que, dans cette évaluation, l'équipe d'évaluation se soit surtout penché sur les trois niveaux d'intervention (gestion par le bénéficiaire, cogestion ou gestion par un séquestre-administrateur), la Politique d'intervention prévoit d'autres mesures, par exemple, de retenir des fonds, de résilier l'entente, d'exiger qu'une mesure raisonnable soit prise ou de prendre une telle mesure. De ce point de vue, il faut donc qu'il existe un déclencheur assez large pour traiter une variété de circonstances et il faut pouvoir recourir à une variété d'actions qui ne sont pas liées à un déficit de fonctionnement ou à des vérifications défavorables.

En ce qui concerne le déclencheur à 8 %, depuis le 1^{er} avril 2010, les Premières nations sont tenues d'utiliser les principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables aux administrations locales pour préparer leurs états financiers, passant ainsi de la comptabilité de trésorerie à la comptabilité d'exercice. Le déficit de fonctionnement cumulatif de 8 % n'existera donc plus sous sa forme actuelle. Plutôt, il a été recommandé dans un document rédigé pour AINC d'utiliser trois ratios et un examen des résultats d'exploitation (excédent ou déficit de l'exercice) pour évaluer la santé financière d'une Première nation. Ces trois ratios sont : le ratio de liquidité, le ratio entre la dette nette et le total des revenus annuels et le ratio entre le service de la dette et le total des revenus annuel. Mis ensemble, ces trois ratios et les résultats d'exploitation devraient permettre de déterminer si une Première nation peut se permettre les biens et les services fournis, possède un fonds de roulement suffisant, a la capacité de s'acquitter de son passif et peut rembourser les dettes qu'elle a contractées⁴⁵.

Renforcement des capacités

Des représentants d'AINC ont proposé d'intégrer le renforcement des capacités à une évaluation générale des besoins et à une plus large gamme d'outils et de mécanismes. Une équipe (ou des équipes de soutien spécial) pourrait aider à mener l'évaluation, à déterminer le soutien requis et à fournir ce soutien. Cette équipe pourrait être composée de conseillers, de pairs et d'autres personnes comme des membres de l'AAFA.

Ce genre de méthode serait conforme au Cadre de développement communautaire (CDC) d'AINC, qui propose une ligne de conduite différente selon les Premières nations, fondée sur leur diversité. Il faut des investissements et des soutiens ciblés pour renforcer les capacités, pour permettre aux collectivités de s'affranchir des interventions et de stabiliser leur gestion

⁴⁵Nola Buhr, *Recommandations à l'effet de nouveaux déclencheurs financiers en vue de l'application de mesures correctives*, 24 novembre 2008.

financière. L'évaluation générale mentionnée ci-dessus aidera à déterminer où se situent les Premières nations dans le continuum de développement⁴⁶.

Le renforcement des capacités pourrait donc être structuré en fonction de l'éventail des causes sous-jacentes possibles présenté dans le Cadre des facteurs de causalité (annexe J). Par exemple :

- Accroître les connaissances et les compétences en leadership.
- Améliorer l'interface politico-administrative.
- Accroître la responsabilisation des membres et des bailleurs de fonds.
- Élaborer des lois et des politiques administratives.
- Améliorer le code d'éthique et de conduite.
- Améliorer les relations avec les organes externes.
- Accroître les compétences de gestion et l'expérience du personnel.
- Établir des politiques, des plans, des budgets et des outils de gestion.
- Mieux faire comprendre les principes de gestion de trésorerie.
- Améliorer la reddition des comptes par la direction au conseil.
- Accroître les connaissances des collectivités au sujet du gouvernement et de la gestion financière.

Il a également été proposé qu'une formation sur la Politique d'intervention soit dispensée aux agents des services de financement d'AINC afin d'accroître l'uniformité et d'améliorer le suivi.

Affermir les niveaux d'intervention

Des représentants régionaux d'AINC ont laissé entendre que la cogestion pourrait être renforcée si AINC approuvait la sélection des cogestionnaires d'après les critères de la Politique d'intervention et s'il approuvait également les ententes de cogestion afin de s'assurer que les cogestionnaires possèdent le pouvoir de cosigner les instruments financiers. On a aussi suggéré qu'AINC finance en tout ou en partie les frais liés aux cogestionnaires afin d'accroître la bonne volonté des bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention en cogestion et de conserver un nombre suffisant d'employés de la bande en vue de les former.

Les représentants d'AINC ont admis que s'il est vrai que la gestion par un séquestre-administrateur est peu souhaitable, elle est parfois inévitable; elle doit être réservée aux cas de mauvaise volonté flagrante, de manque total de capacités ou dans lesquels des créanciers menacent de saisir les fonds de la Première nation. Les séquestres-administrateurs devraient toutefois recevoir du soutien, par exemple sous forme d'activités de renforcement des capacités ou d'autres mesures confiées aux soins d'une autre source et financées dans le cadre d'un programme à part. Il a également été proposé qu'AINC finance en tout ou en partie les frais liés aux séquestres-administrateurs afin de conserver un nombre suffisant d'employés de la bande en vue de les former.

⁴⁶ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Cadre de politiques et de programmes pour soutenir le développement communautaire des Premières nations », présentation au Comité de la haute direction, 9 et 10 septembre 2009.

On pourrait aussi améliorer et officialiser les communications et la coordination au sein de la famille fédérale en suivant une ligne de conduite commune à l'endroit des bénéficiaires.

En général, les représentants régionaux ont vivement recommandé de continuer à laisser aux régions la flexibilité voulue pour traiter différents cas de la façon la mieux appropriée, en vertu d'un cadre politique uniforme.

8.2 Solutions de rechange à la Politique d'intervention

Solutions de rechange à la Politique d'intervention

On a dégagé des entrevues et de l'analyse documentaire un certain nombre de solutions de rechange. Celles-ci abordent des causes sous-jacentes ou facteurs contextuels qui diffèrent de ceux mentionnés dans la section précédente. Ces solutions ont trait à d'autres politiques ou programmes d'AINC et dépassent la portée de la Politique d'intervention, mais influent cependant sur le succès de la Politique.

En ce qui concerne l'amélioration de la gouvernance et de la participation des collectivités, ces solutions de rechange consistent notamment en :

- des mécanismes de médiation et de résolution des conflits pour les conseils ou les collectivités;
- la suspension des élections dans certaines circonstances;
- la promotion d'une planification communautaire exhaustive;
- la modification des règles électorales prévues dans la *Loi sur les Indiens* afin de réduire la fréquence des élections;
- l'amélioration des codes électoraux coutumiers afin de réduire l'instabilité, d'accroître la légitimité et d'éviter les conflits.

En ce qui concerne l'amélioration des pratiques de financement d'AINC ou du régime de financement, les solutions proposées consistent en :

- l'amélioration de la prestation de conseils et de la surveillance des dépenses de programme;
- la réduction des exigences en matière de rapports;
- la révision des formules de financement (p. ex., des collectivités isolées) et l'accroissement du financement;
- la révision du programme d'infrastructure communautaire et d'autres programmes afin d'accroître la flexibilité et d'améliorer les résultats;
- l'amélioration des programmes de développement économique;
- l'examen d'autres méthodes de gestion de la dette, en particulier pour les Premières nations qui ont de la difficulté à réduire leur dette en raison de revenus autonomes faibles, d'un manque de flexibilité ou du coût de la gestion par un séquestre-administrateur. À cet égard, les solutions pourraient consister en : la consolidation de la dette, la remise ou le règlement de la dette, un examen des garanties d'emprunt ministérielles, un cadre de réglementation des emprunts, un financement accru ou d'autres sources de revenus (c.-à-d., développement économique, accès aux capitaux, partage des recettes, etc.).

D'autres solutions de rechange à long terme ont été suggérées. Par exemple :

- Inciter les petites Premières nations à se regrouper en de grandes unités pour la prestation de certains services.
- Créer des institutions chargées de la surveillance et de la responsabilisation des Premières nations, en dehors d'AINC.

Une ligne de conduite différente

Nos études de cas et l'analyse documentaire offrent des modèles ou de l'inspiration pour créer une nouvelle formule d'intervention. Cette nouvelle formule pourrait être appliquée dans les cas très complexes qui font l'objet d'une intervention depuis un long moment sans présenter d'espoir d'émancipation à court terme. Des facteurs contextuels sur lesquels la Politique d'intervention n'a pas de pouvoir interviennent dans ces cas complexes. La formule de remplacement serait holistique et à long terme et comporterait un module de rétablissement communautaire.

Dans une de nos études de cas dans le Nord du Manitoba, le bureau régional d'AINC, d'autres ministères fédéraux ainsi que la province ont formé, avec le conseil de la Première nation, un comité mixte pour aborder un ensemble de priorités établi par la Première nation. À l'origine, ce comité a été créé afin de s'attaquer au taux de suicide croissant chez les jeunes en réaménageant un aréna communautaire partiellement construit pour y inclure une maison de jeunes. (La construction partielle de cet aréna constituait l'une des principales causes des difficultés financières de la collectivité à l'origine de l'intervention dont celle-ci faisait l'objet.) Deux ministères fédéraux, en collaboration avec le gouvernement provincial et la Première nation, ont réussi à trouver une solution pour terminer la construction de l'aréna et aménager la maison de jeunes. Ce comité mixte est prêt à aider la Première nation à aborder d'autres priorités, comme la rédaction d'un code électoral.

Un projet pilote dans le Nord, tiré de notre analyse documentaire, nous fournit une autre piste pour l'adoption d'une ligne de conduite. Comme dans l'étude de cas du Manitoba, le projet porte sur les jeunes et possède une structure sous-jacente semblable, à savoir un comité directeur composé de représentants de ministères fédéraux, du gouvernement territorial, d'organismes inuits et du conseil municipal. Toutefois, elle a quelques longueurs d'avance. D'abord, la collectivité possède deux structures importantes : i) un conseil des jeunes auquel un membre du conseil du hameau siège en tant que membre d'office et ii) un comité de coordination interinstitutions composé de travailleurs de première ligne du hameau et de représentants du gouvernement territorial et du gouvernement fédéral. Ces deux structures aident à déterminer les priorités et constituent des sources indispensables de renseignements et de conseils pour le comité directeur. De plus, la collectivité a embauché un travailleur des services à la jeunesse qui connaît bien la collectivité mais qui n'y habite pas. Son travail consiste à aider les jeunes à affirmer leur rôle, de plus en plus important, dans la collectivité. Finalement, dans le but de réduire les exigences redditionnelles et d'atténuer les problèmes de trésorerie, les acteurs fédéraux sont déterminés à créer un guichet unique pour canaliser le financement fédéral.

Au cours des trois dernières années, les dépenses annuelles de ce projet pilote ont oscillé entre 400 000 \$ et 650 000 \$. Les initiatives entreprises comprennent la revitalisation de la maison des jeunes et son administration par les jeunes, un cours de réparation de petits moteurs, des activités

récréatives, des programmes de prévention du suicide, des travaux culturels, des initiatives éducatives (p. ex., programme de pairs aidants dans toutes les années scolaires) et des programmes de menuiserie pour les jeunes. La prochaine priorité, la prévention du crime, vise entre autres à desserrer l'emprise qu'exercent les drogues illégales et l'alcool sur les jeunes.

La phase pilote de trois ans a produit des résultats nuancés. D'une part, les évaluations formelles et informelles indiquent des retombées positives sur les jeunes (réduction de la criminalité, importance croissante du conseil des jeunes en tant que force majeure dans la collectivité, indices d'un sentiment accru de fierté et d'estime de soi chez les jeunes). D'autre part, le projet n'a pas réussi à créer une approche de guichet unique pour le soutien des programmes fédéraux, ce qui a provoqué de grands problèmes dans la collectivité (problèmes de présentation de rapports, de trésorerie, etc.). En outre, le projet ne disposait pas de ressources suffisantes, c'est-à-dire qu'il s'agissait d'un projet auxiliaire dont s'occupaient diverses personnes travaillant dans différents ministères fédéraux.

Après avoir débattu la question, le conseil du hameau a accepté de prolonger le projet pilote pendant trois autres années. Toutefois, quelques changements ont été apportés à l'initiative. Notamment :

- Un protocole d'entente devra être établi entre les partenaires fédéraux afin de faire transiter tous les fonds du projet par le Secrétariat des relations avec les Inuit (SRI) à AINC.
- Le SRI établira une seule entente de financement avec le hameau.
- Le conseil des partenariats a été reconstitué pour comprendre les membres suivants : Patrimoine canadien; Santé Canada; Ressources humaines et développement des compétences Canada; le SRI; Sécurité publique; le hameau; le ministère de l'Éducation du Nunavut; le ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse du Nunavut; et l'Association inuite du Qikiqtani.

Lors de l'analyse documentaire, nous avons trouvé des exemples d'états fragiles présentant des parallèles remarquables avec les deux exemples canadiens cités précédemment, mais à une échelle plus large, à l'échelle nationale. Tout comme dans ces exemples canadiens, une des caractéristiques centrales est un mécanisme de coordination pour tous les organismes d'aide auquel s'ajoute une équipe d'intervention hautement crédible auprès des acteurs du pays. Ce mécanisme de coordination travaille directement avec le gouvernement mais implique également d'autres éléments du pays. Fait à noter, une évaluation complète est réalisée à l'égard des conditions prévalant dans le pays et communiquée à tous les membres du comité de coordination. De plus, une grande importance est accordée à la sécurité physique et à la formation sur les techniques de résolution des conflits pour les participants des quatre coins du pays. Enfin, la documentation recommande la collecte de données de base sur lesquels fonder une évaluation de l'intervention.

8.3 Conclusions liées aux améliorations et aux solutions de rechange

- Les améliorations proposées de la Politique d'intervention portaient avant tout sur une meilleure prévention et la détection précoce, éléments qui seront examinés dans la nouvelle évaluation générale. Elles portaient également sur la révision du déclencheur relatif à la santé financière des bénéficiaires, sur une évaluation globale des besoins en matière de capacités, sur l'élargissement de la gamme d'outils et de mécanismes de renforcement des capacités visant à redresser certains aspects d'une mauvaise gouvernance, d'une mauvaise gestion ou du désintérêt des collectivités, de même que sur le renforcement des interventions en cogestion, y compris le paiement de la totalité ou d'une partie des frais des cogestionnaires et le recours à la gestion par un séquestre-administrateur en dernier recours, avec des initiatives distinctes de renforcement des capacités et des mesures au sujet du paiement, en tout ou en partie, des frais des séquestres-administrateurs.
- Les solutions de rechange proposées à la Politique d'intervention portent sur d'autres causes sous-jacentes liées à la gouvernance, à la participation des collectivités, ainsi qu'aux pratiques de financement d'AINC ou au régime de financement global. Par ailleurs, les formules de remplacement en matière de gestion de la dette étaient considérées d'une importance toute particulière.

9. Conclusions et recommandations

9.1 Conclusions

Pertinence du programme

La Politique d'intervention demeure pertinente, et il faut continuer à s'assurer que les services essentiels sont dispensés, que l'obligation de rendre des comptes à AINC est maintenue, que les carences en gestion financière et en administration sont comblées et que la capacité des bénéficiaires à fournir les services soit améliorée. La Politique est également cohérente avec les politiques et les priorités du gouvernement fédéral et d'AINC, ainsi qu'avec les résultats stratégiques du Ministère. En ce qui concerne les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, celui-ci n'est pas responsable des dettes des Premières nations. Cependant, la Politique d'intervention appuie les autres rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. La Politique d'intervention d'AINC ne chevauche ni ne reproduit d'autres programmes, politiques ou initiatives mis en œuvre par d'autres intervenants. En fait, elle sert de modèle à d'autres intervenants qui fournissent des services aux Premières nations, et elle est semblable aux méthodes d'intervention appliquées ailleurs.

Succès et rendement du programme

On a observé dernièrement une certaine réduction de la fréquence des interventions, mais pas du niveau ou de la durée des interventions. Un certain nombre de causes sous-jacentes liées à la mauvaise gouvernance, à la mauvaise gestion, au désintérêt des collectivités et à de mauvaises pratiques de financement nuisent au succès à long terme de la Politique d'intervention, sans parler de certains facteurs contextuels. La Politique d'intervention peut seulement régler certains de ces facteurs, et le progrès varie d'une région à l'autre en partie à cause de différences dans ces facteurs.

La Politique d'intervention permet d'assurer efficacement la prestation continue des services essentiels, de maintenir la santé et la sécurité des membres des bandes et de garantir le respect de l'obligation de rendre compte des bénéficiaires à AINC. Elle n'a toutefois pas autant de succès à garantir la reddition de comptes des bénéficiaires à leurs membres et à renforcer la capacité des bénéficiaires à se sortir d'une situation nécessitant une intervention. La gestion par des séquestres-administrateurs comporte des conséquences très négatives pour la responsabilisation des bénéficiaires et la perception des collectivités.

La Politique d'intervention a des retombées positives imprévues en ce qu'elle offre une justification aux chefs politiques pour prendre des décisions politiques difficiles, qu'elle accroît la conscientisation de la collectivité ou du conseil envers les problèmes financiers et les solutions requises et qu'elle accroît l'appui à ces solutions. Cependant, elle comporte aussi des retombées négatives imprévues, en particulier quant à la disponibilité des fonds de soutien de la bande aux fins de gouvernance et d'administration, ainsi que des conséquences négatives en cas de gestion par des séquestres-administrateurs.

Les principaux facteurs de réussite relatifs à l'émancipation d'une intervention en vertu de la Politique sont essentiellement la bonne volonté et des dirigeants mobilisés, une gestion stable et compétente, la coopération de la collectivité et des relations favorables avec l'extérieur, de même qu'un accès à des revenus autonomes considérables.

Efficiencia et économie (rentabilité)

L'équipe d'évaluation n'a pas pu quantifier la rentabilité de la Politique d'intervention en raison de l'absence de données quantitatives complètes. Pour la même raison, elle n'a pas pu en comparer le coût à celui d'autres méthodes. Toutefois, on peut affirmer sur la base de son succès limité que la Politique pourrait être plus rentable. Les coûts qui y sont liés comprennent le temps consacré par AINC pour définir et mettre en œuvre la Politique et les frais déboursés par les bénéficiaires pour les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs. Les principaux facteurs liés au coût sont la fréquence, le niveau et la durée des interventions, de sorte qu'en améliorant les résultats, on réduirait les coûts. Le fait de ne pas intervenir en temps opportun entraîne également des coûts importants.

Conception du programme

La Politique d'intervention n'est pas bien conçue pour atteindre tous ses objectifs étant donné que le renforcement des capacités y fait défaut. Les objectifs, les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles de la Politique sont assez bien définis, et cette dernière offre un cadre cohérent pour les régions. La Politique d'intervention d'AINC est semblable aux méthodes d'intervention d'autres territoires en ce qui a trait aux objectifs, aux éléments déclencheurs, aux niveaux d'intervention et de recours, à la surveillance et au suivi. Cependant, d'autres administrations accordent davantage d'importance au renforcement des capacités et assument les frais des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs. De plus, certains gouvernements provinciaux disposent de plus de contrôles à l'avance sur la dette de leurs entités infranationales (municipalités, conseils scolaires et hôpitaux).

Exécution du programme

La Politique d'intervention est mise en œuvre comme prévu, avec certaines lacunes toutefois. Les processus d'exécution de la Politique d'intervention sont assez uniformes entre les régions, mais présentent certaines différences en raison des contextes et des capacités différents des bénéficiaires et du personnel d'AINC. Certaines régions disposent d'un processus officiel de prévention et de détection précoce. Le rendement des cogestionnaires et des séquestres-administrateurs varie, certains cogestionnaires étant mieux en mesure d'assurer le renforcement des capacités des bénéficiaires que certains séquestres-administrateurs.

Les contraintes que subissent les bénéficiaires dans la mise en œuvre des mesures correctives varient. De nombreux problèmes exigent des solutions à long terme, et le contexte ne cesse de changer. Il est également possible qu'AINC ne soit pas intervenu assez tôt ou n'ait pas élevé le niveau d'intervention assez rapidement, et il existe peu d'outils pour obliger les bénéficiaires à se conformer.

Le système de saisie des résultats de la Politique d'intervention n'est ni convivial ni utile aux fins de production de rapports et de suivi à l'échelle nationale. Il existe des lignes directrices et des outils liés à la Politique à l'échelle nationale et dans certaines régions, et la surveillance du rendement de la mise en œuvre est assurée. La communication et la coordination avec les autres ministères du gouvernement fédéral et d'autres acteurs clés ne sont pas optimisées.

AINC donne suite aux recommandations des vérifications antérieures en mettant en œuvre des plans d'action et en révisant la Politique d'intervention et la directive connexe. De plus, des régions appliquent un certain nombre de pratiques exemplaires liées à différents aspects de la Politique.

Améliorations et solutions de rechange

Les principales améliorations proposées à la Politique d'intervention se rattachent à la prévention, à la révision du déclencheur en matière de santé financière, à l'élargissement de l'évaluation des besoins en matière de capacités et à une initiative de renforcement des capacités plus variée afin de régler certaines causes sous-jacentes liées à la gouvernance, à la gestion et aux collectivités, de même qu'au renforcement des interventions en cogestion. Les solutions de rechange proposées ont trait à d'autres causes sous-jacentes, comme les pratiques de financement d'AINC, et dépassent la portée de la Politique d'intervention. Une autre solution consisterait en une approche plus holistique et à long terme qui aborderait un certain nombre de causes sous-jacentes de même qu'une partie des facteurs contextuels.

9.2 Recommandations

Il est recommandé qu'AINC :

1. Mette en œuvre des stratégies de prévention et de détection rapide afin d'éviter que les Premières nations fassent l'objet d'une intervention ou passent à un niveau plus élevé d'intervention. À cette fin, il faudrait :
 - a. mieux cerner les lacunes et les besoins en matière de finances et de gouvernance (lié à l'évaluation générale);
 - b. mieux recenser les facteurs justifiant la cogestion et l'intervention d'un séquestre-administrateur;
 - c. établir des mesures pour encourager les séquestres-administrateurs à développer la capacité des Premières nations et incorporer une condition en ce sens aux ententes avec les séquestres-administrateurs;
 - d. formuler des questions afin de bien évaluer les principaux facteurs de réussite, les tendances à l'amélioration ou à la détérioration de la situation (songer à effectuer des sondages communautaires afin de mieux évaluer la capacité de réussite des collectivités); et
 - e. améliorer les communications et la coordination aux niveaux national et régional avec d'autres ministères qui offrent des services ou des programmes aux Premières nations.

2. Il est recommandé que :
 - a. les séquestres-administrateurs soient préqualifiés et évalués en fonction de critères de rendement;
 - b. AINC fasse une vérification des ententes de cogestion et des ententes avec un séquestre-administrateur selon les risques; et
 - c. les ententes avec les séquestres-administrateurs soient modifiées afin d'amener ces derniers à participer à l'évaluation en plus des vérifications.

3. La nouvelle Politique de prévention et gestion des défauts de conformité devrait corriger les lacunes de la Politique d'intervention actuelle sur le plan de la conception et de l'administration, par les moyens suivants :
 - a. adopter des instruments nationaux et des méthodes formelles pour l'évaluation des Premières nations;
 - b. clarifier les rôles et responsabilités des agents des services de financement, rédiger des descriptions de travail qui indiquent les compétences et les connaissances requises et proposer la formation nécessaire pour satisfaire les besoins; et
 - c. communiquer clairement la nouvelle politique et les méthodes d'évaluation aux groupes concernés et aux Premières nations.

4. Élaborer et mettre en place de meilleurs systèmes de surveillance et de déclaration, y compris :
 - a. : L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de mesure du rendement qui permettra de présenter des données utiles au moyen de rapports d'étape trimestriels et du rapport ministériel sur le rendement. Des indicateurs de rendement tels que la durée, la fréquence et le niveau d'intervention ainsi que le degré de mise en œuvre du plan de redressement pourraient être envisagés.
 - b. L'élaboration et la mise en œuvre d'un système de suivi des coûts à l'administration centrale et en région pour recueillir les données sur les coûts afin de mesurer la rentabilité et d'orienter la prise de décisions futures.
 - c. La restructuration du module de la Politique d'intervention dans le système PTPNI, notamment la révision des entrées, du traitement et des sorties (rapports) du système aux niveaux régional et national, en vue de le rendre plus convivial et fiable et de contribuer à la formulation de la nouvelle stratégie de mesure du rendement conformément à la nouvelle politique.

Annexe A : Grille d'évaluation remaniée⁴⁷

Question d'évaluation	Méthode								
	Analyse de documents	Analyse documentaire	Analyse de données	Entrevues, AC	Entrevues, bureaux régionaux	Entrevues, bénéficiaires	Entrevues, autres ministères	Entrevues, autres	Études de cas
(1) Pertinence du programme									
1.1 La Politique d'intervention (PI) répond-elle à des besoins réels?	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
1.2 Dans quelle mesure la PI est-elle alignée sur : a) les priorités du gouvernement fédéral; b) les résultats stratégiques du Ministère?	✓			✓	✓		✓		
1.3 Le programme reproduit-il ou chevauche-t-il d'autres programmes, politiques ou initiatives mis en œuvre par d'autres intervenants (y compris d'autres ministères fédéraux)?	✓			✓	✓		✓		
1.4 La PI est-elle alignée sur les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?	✓			✓	✓		✓		

⁴⁷ La grille d'évaluation initiale était intégrée au rapport de méthodologie d'évaluation. Elle a été révisée et remaniée pour fournir une présentation plus claire des questions et des constatations de l'évaluation. Les ajouts à la grille d'évaluation sont indiqués en caractères gras.

Question d'évaluation	Méthode								
	Analyse de documents	Analyse documentaire	Analyse de données	Entrevues, AC	Entrevues, bureaux régionaux	Entrevues, bénéficiaires	Entrevues, autres ministères	Entrevues, autres	Études de cas
(2) Succès et rendement du programme : La PI produit-elle les résultats attendus?									
2.1 Quelles sont les tendances en matière d'intervention?	✓		✓	✓	✓				
2.2 Quelles sont les causes sous-jacentes?	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.3 La PI parvient-elle à atteindre ses objectifs et ses résultats prévus? Existe-t-il des écarts entre les régions? a) Dans quelle mesure la PI renforce-t-elle la responsabilisation des bénéficiaires? b) La PI contribue-t-elle à renforcer les capacités locales en vue de la prestation de services de meilleure qualité? c) La PI contribue-t-elle à la continuité de la prestation des services et à l'emploi approprié des fonds?	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.4 Quelles sont les retombées imprévues de cette politique?	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.5 Quels sont les principaux facteurs de réussite?	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) Rentabilité : la PI est-elle rentable?									
3.1 Quels sont les coûts d'intervention pour les bénéficiaires et AINC?	✓		✓	✓	✓	✓			✓
3.2 Comment ces coûts se comparent-ils à ceux d'autres méthodes d'intervention?		✓				✓	✓	✓	

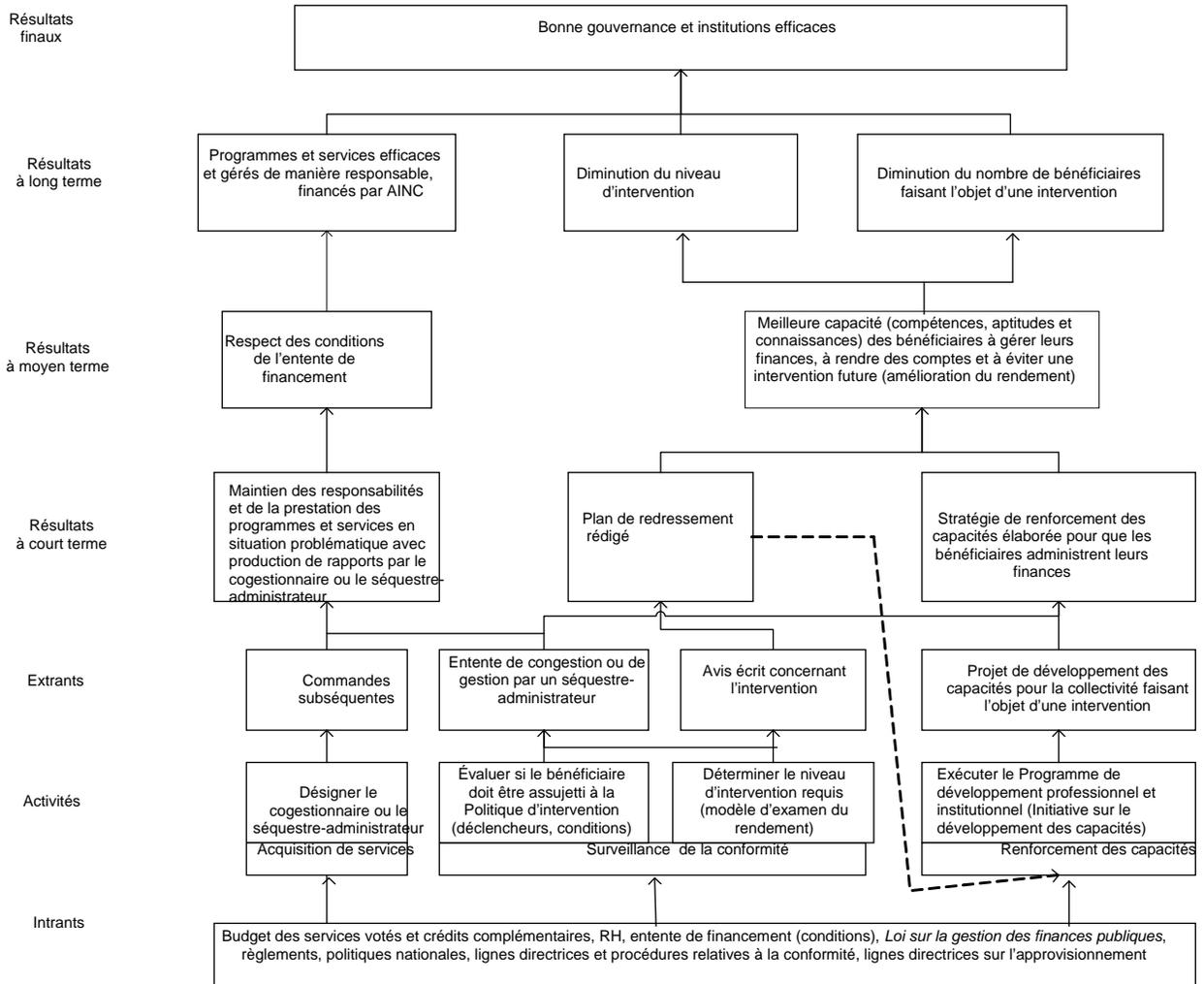
Question d'évaluation	Méthode								
	Analyse de documents	Analyse documentaire	Analyse de données	Entrevues, AC	Entrevues, bureaux régionaux	Entrevues, bénéficiaires	Entrevues, autres ministères	Entrevues, autres	Études de cas
<p>3.3 Les bénéficiaires et AINC croient-ils en avoir pour leur argent?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les coûts de correction des manquements et de renforcement des capacités sont-ils aussi faibles que possible? • Pourrait-on atteindre les mêmes résultats avec moins d'argent? • Prend-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les résultats de la PI? • Le processus en place est-il économique, efficient et efficace? 	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
(4) Conception du programme : la PI est-elle bien conçue?									
4.1 Dans quelle mesure les objectifs de la PI sont-ils bien formulés et compris?	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
4.2 Dans quelle mesure les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles des principaux acteurs sont-ils clairs et bien compris? La terminologie employée est-elle bien comprise?	✓			✓	✓	✓		✓	
4.3 Dans quelle mesure la conception de la PI permet-elle une exécution et des résultats uniformes à l'échelle nationale?	✓			✓	✓		✓	✓	

Question d'évaluation	Méthode								
	Analyse de documents	Analyse documentaire	Analyse de données	Entrevues, AC	Entrevues, bureaux régionaux	Entrevues, bénéficiaires	Entrevues, autres ministères	Entrevues, autres	Études de cas
4.4 Dans quelle mesure la conception de la PI se compare-t-elle à d'autres méthodes d'intervention (p. ex., autres ministères, gouvernements provinciaux, autres territoires, institutions financières, etc.)?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4.5 La PI est-elle bien conçue pour l'atteinte de ses objectifs?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(5) Exécution du programme : La PI est-elle exécutée avec efficacité?									
5.1 La PI est-elle mise en œuvre comme prévu?	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
5.2 Existe-t-il des contraintes ou des pressions qui nuisent à la mise en œuvre de la PI?	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
5.3 Dans quelle mesure existe-t-il des moyens et des outils pour : a) obtenir des données fiables sur l'uniformité de la mise en œuvre de la Politique; b) mesurer le succès et le rendement (y compris des indicateurs)?	✓		✓	✓	✓	✓	✓*		✓
5.4 Dans quelle mesure une bonne orientation et un bon suivi ont-ils été mis en place?	✓			✓	✓	✓	✓*		✓
5.5 Dans quelle mesure les recommandations des vérifications passées ont-elles été mises en œuvre comme prévu?	✓			✓	✓				

Question d'évaluation	Méthode								
	Analyse de documents	Analyse documentaire	Analyse de données	Entrevues, AC	Entrevues, bureaux régionaux	Entrevues, bénéficiaires	Entrevues, autres ministères	Entrevues, autres	Études de cas
5.6 Quel est le degré de coordination relative à l'exécution entre AINC, les autres ministères, les gouvernements provinciaux et les autres acteurs?	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
5.7 Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons retenues en ce qui a trait à l'intervention?	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
(6) Améliorations et solutions de rechange									
6.1 Pourrait-on améliorer la PI pour mieux atteindre ses objectifs?	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
6.2 Existe-t-il des solutions de rechange qui permettraient de mieux atteindre les objectifs de la PI?	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓

* En ce qui concerne les autres ministères, la réponse à ces questions se rapporte à leurs propres mécanismes et outils de surveillance du rendement et d'orientation.

Annexe B : Version préliminaire du modèle logique de cadre de la Politique



Annexe C : Plan de redressement

Région	Plans gérés par les bénéficiaires	Plans cogérés	Plans gérés par un séquestre-administrateur	Nombre d'études de cas dans l'échantillon
Atlantique	5 PN	5 PN	0	0
Québec	5 PN	5 PN	0	1 PN
Ontario	5 PN	3 PN	2 PN	1 PN
Manitoba	2 PN	6 PN	3 PN	4 PN
Saskatchewan	5 PN	4 PN	1 PN	2 PN
Alberta	2 PN + 2 autres organismes	1 PN	1 PN	1 PN + 1 autre organisme
C.-B.	5 PN	1 PN	0	1
Yukon	2 PN	0	0	S. O.
Total	31 PN + 2 autres organismes	25 PN	7 PN	10 PN + 1 autre organisme
Total général	63 PN + 2 autres organismes			

Annexe D : Résumé de l'analyse des données

Prévue	Réalisée (Différences en gras)
<i>AINC</i>	
<u>Période couverte</u> 1 ^{er} avril 1999 au 31 mars 2010 (finances) Recensements de 1991, 1996, 2001 et 2006 (démographie)	<u>Période couverte</u> 1 ^{er} avril 1999 au 31 mars 2010 (interventions) 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2009 (finances) Recensements de 1991, 1996, 2001 et 2006 (démographie)
<u>Statistiques sur l'intervention</u> Nombre total de bénéficiaires Nombre de bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention : PN, autres Niveau d'intervention: Plan, cogestion, s.-a. Durée : Nombre d'années où il y a eu intervention Par année, par bénéficiaire, par région, à l'échelle nationale	<u>Statistiques sur l'intervention</u> Nombre total de bénéficiaires Nombre de bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention : PN, autres Niveau d'intervention: Plan, cogestion, s.-a. Durée : Nombre d'années où il y a eu intervention, dans les 11 dernières années Par année, par bénéficiaire, par région, à l'échelle nationale
<u>Statistiques sur les bénéficiaires (TOUS)</u> Numéro de bande du PTPNI Nom Population (taille) dans les réserves (derniers chiffres enregistrés) Taux de croissance de la population dans les réserves (derniers chiffres enregistrés) Éloignement (zone géographique) Type d'entente de financement (EGF, EFCPN) IBC (deux derniers recensements : éléments et total) Changement de l'IBC (%) Financement total d'AINC (dernière année) Financement par habitant (population dans les réserves)	<u>Statistiques sur les bénéficiaires (TOUS)</u> Numéro de bande du PTPNI Nom Population (taille) enregistrée dans les réserves (2004-2005 à 2008-2009) Taille de la population dans l'ICB (1996, 2001, 2006) Taux de croissance de la population dans les réserves (1996 à 2001, 2001 à 2006) Éloignement (zone géographique) Taille des collectivités, population enregistrée en 2009-2010 Type d'entente de financement (EGF, EFCPN) (gestion par un s.-a. seulement) IBC (trois derniers recensements : éléments et total) Changement de l'IBC (Valeur, 1996 à 2001, 2001 à 2006) Financement total d'AINC (2004-2005 à 2008-2009) Financement par habitant (population dans les réserves)

Prévue	Réalisée (Différences en gras)
Dépendance au financement d'AINC (% du total des revenus consolidés, dernière année) Déficit cumulatif (dernière année) Cote d'évaluation relative à l'eau (si disponibles) Fréquence des élections ou du changement de dirigeant (si disponibles)	Dépendance au financement d'AINC (% du total des revenus consolidés) (peu fiables ou incomplètes) Augmentation du financement d'AINC (2004-2005 à 2008-2009) Déficit cumulatif (2004-2005 à 2008-2009) Cote d'évaluation relative à l'eau (non disponibles pour la population totale) Fréquence des élections ou du changement de dirigeant (non disponibles pour la population totale) Système électoral (Loi sur les Indiens ou coutumier)
<u>Statistiques agrégées sur le principal déclencheur</u> Niveau d'endettement : % de déficit cumulatif Par année, par région, à l'échelle nationale	<u>Statistiques agrégées sur le principal déclencheur</u> Niveau d'endettement : % de déficit cumulatif Par année, par région, à l'échelle nationale
<u>Analyse des tendances</u> <ul style="list-style-type: none"> - fréquence - niveau - durée 	<u>Analyse des tendances</u> <ul style="list-style-type: none"> - fréquence - niveau - durée - Indice agrégatif de la PI (niveau x durée)
<u>Corrélations</u> Statistiques sur les bénéficiaires avec niveau et durée d'intervention (voir tableau à part sur l'analyse des données)	<u>Corrélations</u> Quelques statistiques sur les bénéficiaires avec niveau et durée d'intervention (voir tableau à part sur l'analyse des données)
<u>Coût d'intervention</u> Offres à commandes <ul style="list-style-type: none"> - par montant du marché - honoraires des experts-conseils de différentes catégories 	<u>Coût d'intervention</u> Coût de gestion par un s.-a. et financement total d'AINC, 2002-2003 à 2006-2007

Prévue	Réalisée (Différences en gras)
DGSPNI	
<u>Période couverte</u> 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2010 (finances) <u>Statistiques sur l'intervention</u> Numéro de bande des bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention Nom des bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention Nombre total de bénéficiaires Nombre de bénéficiaires faisant l'objet d'une intervention Niveau d'intervention : Plan, cogestion, s.-a. Durée : Nombre d'années où il y a eu l'intervention Par année, par bénéficiaire, par région, à l'échelle nationale <u>Analyse des tendances</u> : fréquence, niveau et durée <u>Corrélation</u> : par bénéficiaire, avec la fréquence et le niveau d'AINC	Aucune donnée nationale disponible, sauf sur la gestion par un s.-a. Aucune donnée régionale sur l'intervention gérée par le bénéficiaire.

Annexe E : Résumé de l'analyse statistique

Relation entre les variables		Outils statistiques	Commentaire
IBC et nombre d'années où il y a eu intervention dans les 11 dernières années		Analyse de la variance	Légère relation, c.-à-d., plus l' IBC est faible, plus le nombre d'années est élevé
IBC et niveau d'intervention		Analyse de la variance	Relation importante entre l' IBC et le fait qu'une Première nation fait ou non l'objet d'une intervention. Relation ambiguë entre l' IBC et le niveau d'intervention.
Éléments de l' IBC et nombre d'années où il y a eu intervention		Analyse complexe – multi-analyse de la variance	Légère relation, sauf pour l'éducation, où la relation est faible.
Éléments de l' IBC et niveau d'intervention		Analyse de la variance	Relation importante entre les quatre éléments et le fait qu'une Première nation fait ou non l'objet d'une intervention. Relation ambiguë entre les quatre éléments et le niveau d'intervention.
Δ IBC ₉₆₋₀₁ et nombre d'années où il y a eu intervention		Corrélation	Impossible à établir en raison de la complexité de l'analyse.
Δ IBC ₉₆₋₀₁ et agrégat du nombre d'années où il y a eu intervention, et niveau d'intervention		Analyse complexe	Agrégation impossible. Preuve que l' IBC est lié à l'intervention mais pas au niveau (voir ci-dessus).
Taille de la collectivité et nombre d'années où il y a eu intervention		Corrélation	Aucune corrélation
Grappe de tailles des collectivités et nombre d'années où il y a eu intervention		Analyse de la variance	Non pertinent
Option 1	Option 2	Non pertinent	Non pertinent
Très petite : 0 à 250 Petite : 251 à 750 Moyenne : 751 à 1500 Grande : plus de 1500	Petite : moins de 500 Moyenne : 501 à 1500 Grande : plus de 1500		
Δ Pop ₉₆₋₀₁ et nombre d'années où il		Corrélation	Aucune corrélation avec le déficit,

Relation entre les variables	Outils statistiques	Commentaire
Δ Pop ₀₁₋₀₆ y a eu intervention		donc non pertinent.
Δ Pop ₉₆₋₀₁ et niveau d'intervention Δ Pop ₀₁₋₀₆	Corrélation	Aucune corrélation avec le déficit, donc non pertinent.
Indice agrégatif de la PI et zone géographique	Log _e	Agrégation impossible
Zone géo. et nombre d'années où il y a eu intervention	Analyse de la variance	Relation importante. L'éloignement a une incidence.
Zone géo. et niveau d'intervention	Chi carré	Problème avec l'analyse, analyse de Fischer impossible
Δ Pop ₉₆₋₀₁ et déficit Δ Pop ₀₁₋₀₆ cumulatif	Corrélation	Pas de corrélation
Δ Pop ₉₆₋₀₁ et ratio du déficit Δ Pop ₀₁₋₀₆	Corrélation	Pas de corrélation
Système électoral et niveau d'intervention	Chi carré	Pas de corrélation
Système électoral et indice agrégatif de la PI	Analyse de la variance	Agrégation impossible
Dépendance (%) de BANDES non admissibles et nombre d'années où il y a eu intervention	Corrélation	Dépendance non pertinente; on a employé plutôt la hausse des paiements de transfert d'AINC. Aucune corrélation.

Annexe F : Résumé des entrevues

Catégorie/Groupe visé par les entrevues	Nombre prévu	Nombre réel
<i>Administration centrale d'AINC</i>	9	9
Secteur du dirigeant principal des finances <ul style="list-style-type: none"> • Dirigeant principal des finances • Direction des paiements de transfert et des politiques financières • Assurance de la qualité/vérification de la conformité • PTPNI 	4	4
Secteur des opérations régionales <ul style="list-style-type: none"> • Sous-ministre adjoint principal • Direction des opérations et de la mise en œuvre • Direction générale de la gouvernance 	3	3
Politiques et orientation stratégique	1	1
Conseiller juridique	1	1
<i>Bureaux régionaux d'AINC</i> (directeur général régional et DGR associé, Services de financement/Services extérieurs/Relations avec les Premières nations, Services ministériels) <ul style="list-style-type: none"> • Bureau régional de l'Atlantique • Bureau régional du Québec • Bureau régional du Sud de l'Ontario • Bureau régional du Nord de l'Ontario • Bureau régional du Manitoba • Bureau régional de la Saskatchewan • Bureau régional de l'Alberta • Bureau régional de la Colombie-Britannique • Bureau régional du Yukon • Bureau régional des Territoires du Nord-Ouest 	10	10
<i>Autres ministères du gouvernement fédéral</i> <ul style="list-style-type: none"> • Santé Canada • Sécurité publique Canada • Bureau de l'interlocuteur fédéral • RHDCC 	3	4
<i>Autres organismes/particuliers</i> <ul style="list-style-type: none"> • Assemblée des Premières Nations • Association des agents financiers autochtones (3 : national, Alberta, C.-B.) • Centre national de la gouvernance des Premières nations • Conseil de gestion financière des Premières nations 	11	7

Catégorie/Groupe visé par les entrevues	Nombre prévu	Nombre réel
<ul style="list-style-type: none"> • Service d'assistance canadienne aux organismes • Institutions financières (3) • Ancien directeur des Finances, AINC 		
Études de cas (voir aussi l'annexe H)	89	53
Chefs des Premières nations, administrateurs de bandes, gestionnaires	24	12
Autres organismes administrés par des Indiens	3	3
Séquestres-administrateurs ou cogestionnaires	9	4
Agents de financement	28	28
Représentants régionaux de Santé Canada	8	4
Représentants de gouvernements provinciaux	8	2
Services de police régionaux	8	2
Total global	122	82
Taux de réponse	67 %	

Annexe G : Résumé de l'échantillon d'études de cas

Région	Cas	Entrevues avec les bénéficiaires
Atlantique	1 PN, PR chronique 1 PN, Cog/G s.a. chronique Total : 2 PN	Chef Chef Total : 2 PN
Québec	1 PN, cas de réussite, autre 1 PN, Cog/G s.a. chronique Total : 2 PN	Aucune Aucune Total : 0 PN
Ontario	1 PN, cas de réussite 2 PN, cas de réussite, autre 1 PN, PR chronique 2 PN, Cog/G s.a. chronique 1 organisme autre Total : 6 PN, 1 autre	Aucune Aucune (ni une ni l'autre) Aucune 1. Chef, conseiller, administrateur de bande (visite sur place) 2. Cogestionnaire Grand chef adjoint, directeur exécutif, gestionnaire de programme Total : 2 PN, 1 autre
Manitoba	1 PN, cas de réussite 1 PN, cas de réussite, autre 1 PN, PR chronique 2 PN, Cog/G s.a. chronique Total : 5 PN	Chef Chef Conseiller 1. Chef, conseiller, administrateur de bande (visite sur place) 2. Chef Total : 5 PN
Saskatchewan	1 PN, cas de réussite 1 PN, cas de réussite, autre 1 PN, PR chronique 2 PN, Cog/G s.a. chronique 1 organisme, autre Total : 5 PN, 1 autre	Aucune Administrateur de bande Aucune 1. Cogestionnaire et employés du programme (visite sur place) 2. Chef, ancien séquestre-administrateur Directeur exécutif Total : 3 PN, 1 autre
Alberta	1 PN, cas de réussite, autre 1 PN, Cog/G s.a. chronique 1 organisme, autre Total : 2 PN, 1 autre	Administrateur de bande Aucune Directeur, directeur des Finances Total : 1 PN, 1 autre
C.-B.	1 PN, cas de réussite, autre 1 PN, PR chronique Total : 2 PN	Aucune Aucune Total : 0 PN

Région	Cas	Entrevues avec les bénéficiaires
Total	24 PN - 3 cas de réussite - 7 cas de réussite, autre - 5 PR chronique - 9 Cog/G s.a. chronique 3 organismes, autres	13 PN - 1 cas de réussite (33 %) - 3 cas de réussite, autre (43 %) - 2 PR chronique (40 %) - 7 Cog/G s.a. chronique (78 %) 3 organismes, autres (100 %)

Annexe H : Tableaux de données

Tableau 1 : Nombre de Premières nations faisant l'objet d'une intervention

Niveau	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
PR	92	90	103	101	100	91	94	83	91	84	81
Cog	36	43	44	53	49	58	57	62	66	65	64
G s.a.	15	30	29	29	37	31	29	29	24	26	23
Total	143	163	176	183	186	180	180	174	181	175	168

Source : Données sur l'intervention extraites du PTPNI le 31 mars de chaque année et validées par la DGEMRE auprès des bureaux régionaux d'AINC.

Tableau 2 : Niveau d'intervention exprimé en proportion du nombre total de PN faisant l'objet d'une intervention

Niveau	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
PR	64 %	55 %	59 %	55 %	54 %	51 %	52 %	48 %	50 %	48 %	48 %
Cog	25 %	26 %	26 %	29 %	26 %	32 %	32 %	36 %	36 %	37 %	38 %
G s.a.	10 %	18 %	16 %	16 %	20 %	17 %	16 %	16 %	13 %	15 %	14 %
Total	100 %										

Remarque : Le total pourrait ne pas équivaloir à 100 % à cause de l'arrondissement des chiffres.

Tableau 3 : Fréquence et niveau d'intervention par région, en date du 31 mars 2010

Niveau d'intervention	Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	C.-B.	Yukon	T. N.-O.	Total
PR	9	6	15	14	13	4	12	2	6	81
Cog	5	7	15	16	15	4	1	0	1	64
G s.a.	1	1	7	5	5	1	2	0	1	23
Total	15	14	37	35	33	9	15	2	8	168
Nombre total de PN	33	39	127	62	70	44	198	26	16	615
Total en %	45 %	36 %	29 %	56 %	47 %	20 %	8 %	8 %	50 %	27 %

Source : Données sur l'intervention extraites du PTPNI le 31 mars 2010.

Tableau 4 : Nombre d'organismes autres faisant l'objet d'une intervention

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Total	3	6	6	5	5	4	4	4	10	9	7

Source : Données sur l'intervention extraites du PTPNI le 31 mars de chaque année et validées par la DGEMRE auprès des bureaux régionaux d'AINC.

Tableau 8 : Tendances relatives au nombre de PN présentant un déficit de fonctionnement cumulé de plus de 8 % et ordre de grandeur du déficit

Régions	Exercice 2004-2005			Exercice 2008-2009			Changement (%)
	Nombre de PN	Montant	Montant par PN	Nombre de PN	Montant	Montant par PN	
Atlantique	9	-41 969 486 \$	-4 663 276 \$	10	-49 034 852 \$	-4 903 485 \$	5,15 %
Québec	18	-65 876 340 \$	-3 659 797 \$	11	-54 391 085 \$	-4 944 644 \$	35,11 %
Ontario	31	-62 619 526 \$	-2 019 985 \$	20	-32 670 348 \$	-1 633 517 \$	-19,13 %
Manitoba	34	-102 879 323 \$	-3 025 862 \$	21	-70 622 326 \$	-3 362 968 \$	11,14 %
Saskatchewan	23	-35 146 865 \$	-1 528 125 \$	11	-18 265 810 \$	-1 660 528 \$	8,66 %
Alberta	6	-10 564 698 \$	-1 760 783 \$	6	-17 696 227 \$	-2 949 371 \$	67,50 %
C.-B.	30	-20 863 380 \$	-695 446 \$	13	-12 033 091 \$	-925 622 \$	33,10 %
T.N.-O.	6	-3 484 183 \$	-580 697 \$	5	-1 712 995 \$	-342 599 \$	-41,00 %
Total national	157	-343 403 801 \$	-2 187 285 \$	97	-256 426 734 \$	-2 643 575 \$	20,86 %

Source : Données financières du PTPNI.

Remarque : Ce rapport s'appuie sur l'information entrée dans le PTPNI, État des recettes et dépenses, lorsque l'exigence de rapport « approuvé » a été respectée.

Annexe I : Cadre des facteurs de causalité

Causes immédiates des difficultés financières	Causes sous-jacentes (les causes pouvant auxquelles la PI peut s'attaquer sont en caractères gras)	Facteurs contextuels influant sur les causes sous-jacentes
<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique (p. ex., entreprises ayant échoué) • Logement (dépassements de coûts et nouvelles pressions engendrées par la construction de nouvelles maisons; processus de collecte du loyer inexistant ou insuffisant; retards de construction, moisissure) • Autres projets d'immobilisations (sans financement, dépassements de coûts, retards) • Dépenses non financées et non remboursables liées à l'aide sociale ou à d'autres programmes • Dépassements de coûts dans l'enseignement primaire et secondaire; baisse du nombre d'inscriptions • Prêts ou avances aux membres et aux employés non encaissés • Dépassements de coûts des honoraires et des frais de voyage du chef et du conseil • Frais de voyage liés aux funérailles • Financement d'instances judiciaires • Accès facile au crédit • Catastrophes naturelles : inondations, incendies, problèmes liés aux routes de glace • TPS/TVH et impôt non payés • Dépendance excessive des revenus autonomes, qui fluctuent • Récusation d'opinion ou opinion défavorable au rapport de vérification 	<p><u>Mauvaise gouvernance</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Élections contestées (problèmes de légitimité) • Leadership (manque de compétences, de connaissances et d'expérience; problèmes de santé) • Instabilité du leadership (pas de vision communautaire commune) • Leadership : orientation vers la famille ou l'ensemble de la collectivité • Leadership : intimidation par des gangs • Ingérence politique inappropriée, p. ex., régime d'administration par portefeuille • Mauvaise reddition de comptes aux membres, aux bailleurs de fonds • Peu de lois, de politiques • Problèmes éthiques (conflit d'intérêts, etc.) • Relation improductive avec les organes externes (bailleurs de fonds, entreprises, etc.) • Mauvaise résolution des conflits, mauvais recours • Faible engagement avec la collectivité • Autre <p><u>Mauvaise gestion</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Manque de compétences, d'expérience • Instabilité (important roulement de personnel) • Absence d'outils (systèmes de TI) • Absence de politiques, de plans, de budgets 	<p><u>Acquis de la collectivité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Peu de ressources naturelles • Isolement géographique • Manque de possibilités économiques, faibles revenus autonomes • Dominance du secteur public; secteur privé petit ou inexistant • Croissance démographique rapide (surtout lorsque causée par des grossesses chez les adolescentes) • Petite taille : effets négatifs sur la capacité <p><u>Acquis des membres de la collectivité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible niveau d'instruction • Importants problèmes de santé (tuberculose, VIH/SIDA, ETCAF, troubles mentaux) • Perte d'identité culturelle <p><u>Cohésion sociale et sécurité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurrence féroce entre les familles ou les groupes (faible cohésion sociale) • Psychologie de victimisation • Insularité (peu de relations avec l'extérieur) • Taux de criminalité élevé (gangs, violence fondée sur le sexe, vandalisme)

<ul style="list-style-type: none"> • Fraude, corruption, népotisme <p style="text-align: center;">Facteurs liés au PR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraction aux conditions (p. ex., refus de fournir des états financiers consolidés) • Refus de signer une entente de financement • Déficit assez important et risque que les créanciers saisissent les fonds d'AINC • Conflit électoral grave (c.-à-d., aucun dirigeant légitime en poste) 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de compréhension élémentaire de la gestion de trésorerie • Peu de renseignements communiqués au conseil <p><u>Désintérêt de la collectivité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Indifférence, peu d'attentes envers le gouvernement • Manque de connaissance au sujet du gouvernement • Crainte <p><u>Mauvaises pratiques de financement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Demandes inappropriées, exigences redditionnelles, paiements en retard • Mauvaise analyse des risques • Faible surveillance • Financement insuffisant (p. ex., collectivités isolées) • Écoulement du financement à la fin de l'année entraînant des dépassements de coûts • Mauvaise coordination au sein de la famille fédérale 	
--	--	--

Annexe J : Indicateurs potentiels

Selon l'évaluation et la recherche

Généralités

- Nombre de bénéficiaires et déficit total par région, par année
- Nombre d'audits jugés nécessaires et reçus et pourcentage examiné à l'échelle nationale

Leadership

- Stabilité du leadership (nombre d'années pendant lesquelles le chef et les conseillers occupent leur poste)
- Plan communautaire approuvé par le conseil de bande et communiqué à la communauté

Déficit/Endettement/Ratio financier

- Nombre de bénéficiaires – PN, conseils tribaux et organismes – ayant un déficit cumulatif de plus de 8 %
- Nombre de bénéficiaires soumis à la Politique d'intervention et déficit total par région, par année
- Niveau d'endettement d'un bénéficiaire par année
- Nombre d'opinions avec réserve, d'opinions sans réserve, de récusations d'opinion et d'opinions non spécifiées (vérifications) par région et à l'échelle nationale

Plans de redressement

- Nombre de PR mis en œuvre à chaque exercice
- Nombre de PR par niveau d'intervention par année
- Nombre de PR approuvés et refusés par région, par année
- Pourcentage de bénéficiaires ayant besoin d'un PR (échelle nationale)
- Nombre de PR requis et mis en œuvre (échelle nationale)

Politique d'intervention

- Nombre et pourcentage de PN, de conseils tribaux et d'organismes faisant l'objet d'une intervention par niveau et par année
- Nombre d'interventions conclues avec succès (abaissement du niveau) par année, par région
- Nombre d'interventions renouvelées pour un certain temps par région, par année
- Nombre cumulatif de PN, de conseils tribaux et d'organismes faisant l'objet d'une intervention
- Nombre de PN (%) soustraites à une intervention (plus soumises à la Politique d'intervention) par année
- Nombre de PN, de conseils tribaux et d'organismes dont l'intervention a été intensifiée
- Durée de l'intervention par niveau, par bénéficiaire, par organisation

Opérations

- Nombre de notes d'information envoyées au sous-ministre par année (cogestion et gestion par un séquestre-administrateur)
- Nombre de séances de formation, d'ateliers, d'activités de réseautage à l'intention des agents des services de financement, des gestionnaires et des agents des bandes par région, par année
- Nombre de visites effectuées par les agents des services de financement chez les Premières nations soumises à une intervention, par année