



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

## ***Rapport final***

# ***Évaluation de la mise en œuvre de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*** *(Numéro de projet : 10014)*

Avril 2011

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

<b>LISTE DES ACRONYMES.....</b>	<b>I</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>II</b>
<b>REPOSE DE LA DIRECTION ET PLAN D’ACTION .....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 APERÇU.....	1
1.2 GRANDES LIGNES DE LA LGFSPN.....	2
1.3 SOUTIEN D’AINC AU REGARD DE LA MISE EN ŒUVRE.....	5
<b>2. L’ÉVALUATION.....</b>	<b>8</b>
2.1 OBJECTIF ET PORTÉE .....	8
2.2 PROBLÈMES ET QUESTIONS.....	8
2.3 MÉTHODOLOGIE.....	9
2.4 RÔLES, RESPONSABILITÉS ET ASSURANCE DE LA QUALITÉ.....	11
2.5 LIMITES .....	11
<b>3. CONCLUSIONS – PERTINENCE ET RENDEMENT .....</b>	<b>14</b>
3.1 PERTINENCE .....	14
3.2 RENDEMENT : PROGRÈS ET IMPACTS INATTENDUS .....	17
<b>4. CONCLUSIONS– COMMISSION DE LA FISCALITÉ DES PREMIÈRES NATIONS.....</b>	<b>20</b>
4.1 BESOIN CONTINU ET PERTINENCE DES MANDATS INSTITUTIONNELS .....	20
4.2 MISE EN ŒUVRE .....	21
4.3 RÉSULTATS .....	25
<b>5. CONCLUSIONS – CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS .....</b>	<b>29</b>
5.1 BESOIN CONTINU ET PERTINENCE DES MANDATS INSTITUTIONNELS .....	29
5.2 MISE EN ŒUVRE .....	30
5.3 RESULTATS .....	33
<b>6. CONSTATATIONS – ADMINISTRATION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS .....</b>	<b>35</b>
6.1 BESOIN CONTINU ET PERTINENCE DES MANDATS INSTITUTIONNELS .....	35
6.2 MISE EN ŒUVRE .....	36
6.3 RÉSULTATS .....	39
<b>7. RÉSULTATS – INSTITUT DE STATISTIQUES DES PREMIÈRES NATIONS.....</b>	<b>41</b>
7.1 BESOIN CONTINU ET PERTINENCE DES MANDATS INSTITUTIONNELS .....	41
7.2 MISE EN ŒUVRE .....	42
7.3 RÉSULTATS .....	44
<b>8. CONSTATATIONS – EFFICACITÉ ET ÉCONOMIE.....</b>	<b>45</b>
8.1 DÉPENSES RÉELLES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES PRÉVUES .....	45
8.2 FACTEURS INTERNES À LA LOI .....	45
8.3 COORDINATION ENTRE LES QUATRE INSTITUTIONS .....	47
8.4 FACTEURS EXTERNES : CHEVAUCHEMENT, DOUBLE EMPLOI ET LACUNES .....	48
8.5 FACTEURS EXTERNES : LE SOUTIEN DE LA MISE EN ŒUVRE PAR AINC .....	50
<b>9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>57</b>
9.1 CONCLUSIONS .....	57
9.2 RECOMMANDATIONS.....	57
<b>ANNEXE A – PRINCIPAUX CONSTATS PAR QUESTION D’EVALUATION.....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE B – PROFILS DES QUATRE INSTITUTIONS CRÉÉES EN VERTU DE LA LOI SUR LA GESTION FINANCIERE ET STATISTIQUE DES PREMIERES NATIONS (LGFSPN).....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE C – MODELE LOGIQUE DE LA LGFSPN .....</b>	<b>77</b>

## **Liste des tableaux**

Tableau 1 : Dépenses prévues, 2006-2007 à 2010-2011 (en milliers de dollars).....	7
Tableau 2 : Nombre de Premières nations inscrites à l'annexe de la LGFSPN.....	18
Tableau 3 : Premières nations inscrites à l'annexe de la LGFSPN, par province (Février 2011)	18
Tableau 4 : Dépenses prévues d'AINC concernant la CFPN par rapport aux dépenses réelles (en milliers de dollars) .....	23
Tableau 5 : Les activités de la CFPN de 2007 à 2010 .....	25
<b>Tableau 6 : Recettes fiscales perçues en vertu de la LGFSPN et de l'article 83 (en millions de dollars) .....</b>	<b>26</b>
<b>Tableau 7 : Total des valeurs évaluées, LGFSPN et article 83 (en millions de dollars) .....</b>	<b>26</b>
<b>Tableau 8 : Dépenses prévues par AINC et dépenses réelles du CGFPN (en milliers de dollars) .....</b>	<b>31</b>
<b>Tableau 9 : Activités du CGFPN de 2007 à 2010 .....</b>	<b>32</b>
Tableau 10 : Comparaison entre les dépenses prévues par AINC pour l'AFPN et ses dépenses réelles (en milliers de dollars).....	37
Tableau 11 : Résumé des fonds de placement de l'AFPN (en milliers de dollars) .....	40
Tableau 12 : Dépenses prévues et dépenses réelles de l'ISPN (en milliers de dollars).....	43
Tableau 13 : Dépenses d'AINC pour la mise en œuvre de la LGFSPN selon l'établissement (en milliers de dollars) .....	45
Tableau 14 : dépenses de lancement prévues, 2006-2007 et 2007-2008 (en milliers de dollars).	52

## **Liste des figures**

Figure 1 : Relations entre les institutions de la LGFSPN et les parties concernées .....	4
--	---

## ***Liste des acronymes***

---

<b>AFP</b>	Administration financière des Premières nations
<b>AINC</b>	Affaires indiennes et du Nord Canada
<b>CFPN</b>	Commission de la fiscalité des premières nations
<b>CGFPN</b>	Conseil de gestion financière des Premières nations
<b>CGRR</b>	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
<b>DDPI</b>	Direction du développement professionnel et institutionnel
<b>DGEMRE</b>	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
<b>ISPN</b>	Institut de statistiques des Premières nations
<b>LGFP</b>	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
<b>LGFPN</b>	<i>Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations</i>
<b>LGPGFPN</b>	<i>Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations</i>
<b>LGTPN</b>	<i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>
<b>SCT</b>	Secrétariat du Conseil du Trésor

Voici le rapport final sur l'évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (LGFSPN, ou la « Loi »). Conformément aux exigences du Conseil du Trésor, cette évaluation examine la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre de la LGFSPN et fait le point sur ses diverses dispositions et la façon dont elle fonctionne. L'exercice a été mené afin de guider le renouvellement des autorisations et d'appuyer l'examen législatif de la Loi que doit mener la Direction générale de la gouvernance d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) au cours de l'exercice 2011-2012. L'évaluation porte sur les autorisations suivantes :

- *Subvention accordée à l'Administration financière des Premières nations en vertu de Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*
- *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique*
- *Subvention pour soutenir l'établissement d'un fonds de bonification du crédit de 10 millions de dollars pour l'amélioration de la cote de crédit de l'Administration financière des Premières nations*
- *Paievements versés à l'Institut de la statistique des Premières nations pour les dépenses de fonctionnement*

La LGFSPN confère aux Premières nations les pouvoirs d'augmenter les recettes locales au moyen de l'imposition foncière et d'accéder à des taux d'intérêt plus favorables à l'aide de fonds de placement et d'emprunt communs. Pour se prévaloir de ces avantages, une Première nation doit demander d'être inscrite, par voie de décret, en vertu de la Loi et élaborer les règlements et systèmes de gestion requis. Pour encadrer le régime et soutenir les Premières nations qui exercent ces pouvoirs en vertu de la Loi, celle-ci porte création de quatre institutions : la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN), le Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN), l'Administration financière des Premières nations (AFP) et l'Institut de statistiques des Premières nations (ISPN).

L'Unité des institutions de la Direction du développement professionnel et institutionnel, à la Direction générale de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, assume la gestion du soutien à la mise en œuvre de la LGFSPN que fournit AINC, notamment :

- la gestion des subventions et contributions en appui à la mise en œuvre de la Loi;
- la gestion des processus liés au gouverneur en conseil dans le cadre de la nomination des membres du conseil d'administration de l'ISPN, du CGFPN et de la CFPN ainsi que de l'inscription des Premières nations à l'annexe de la Loi;
- la gestion des processus de réglementation;
- la réalisation de l'examen législatif et la facilitation des modifications à la Loi; et
- la facilitation des interactions entre les institutions relativement à des questions comme l'élaboration des règlements.

L'évaluation porte sur la période débutant à la date d'entrée en vigueur de la Loi (avril 2006) jusqu'à mars 2011, et comporte une étude de cas sur chacune des quatre institutions, des entrevues auprès de fonctionnaires clés, un examen des dossiers et documents du programme,

ainsi qu'une revue des documents publiés. La méthodologie employée comportait deux inconvénients notables : la piètre définition des attentes d'AINC en termes d'opérationnalisation et d'atteinte des résultats et la participation limitée des communautés des Premières nations à l'évaluation. Pour contrer la première difficulté, l'équipe d'évaluation a adopté une définition de travail du terme « opérationnel » qui incluait l'établissement des structures de gouvernance requises, l'utilisation des ressources financières et la mesure dans laquelle chacune des institutions assure la prestation des services prévus dans les domaines qui sont de son ressort.

Les éléments probants appuient la conclusion que la LGFSPN répond à un besoin permanent en offrant aux Premières nations qui le désirent la possibilité de renforcer leurs capacités et d'avoir accès à des outils de financement utilisés par les gouvernements locaux pour stimuler le développement économique. Ils traitent aussi de questions de longue date liées à l'actualité des statistiques autochtones et à leur intégralité. Ce résultat est pertinent et conforme aux priorités du gouvernement fédéral, en particulier celles ayant trait à la capacité d'exercer des pouvoirs et au développement économique dans les collectivités autochtones. En outre, les dispositions et les activités découlant de la LGFSPN, y compris les mandats respectifs de ses quatre institutions, demeurent valables dans le cadre des résultats stratégiques que recherche AINC sous le volet « Le gouvernement ».

La LGFSPN est adaptée aux fins qu'elle vise et elle est mise en application largement comme prévu. Toutefois, son degré de mise en œuvre diffère d'une institution à l'autre.

- Le mandat que confère la Loi à la CFPN facilite l'investissement par des tiers dans les biens immobiliers des réserves en accroissant la transparence et l'équité du régime d'imposition. La CFPN est essentielle aux régimes d'impôt foncier applicables aux biens immobiliers dans les réserves, car elle est responsable de l'administration de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* de même que de la Partie 2 de la LGFSPN. L'évaluation a montré que la CFPN est entièrement fonctionnelle et exerce les responsabilités qui lui sont dévolues en vertu de la LGFSPN comme elle est censée le faire. Par l'intermédiaire de cette institution, les Premières nations ont généré au-delà de 170 millions de dollars de recettes locales (70 millions en vertu de la LGFSPN et 100 millions en vertu de l'article 83).
- Le mandat du CGFPN en vertu de la LGFSPN est quant à lui indispensable à l'émission d'une obligation par l'AFPN, puisque c'est le CGFPN qui est chargé d'attester de la santé financière de la Première nation. Le CGFPN répond également à un besoin d'intervention lorsqu'il est nécessaire de remédier à des situations où une Première nation applique de manière inappropriée ou inéquitable les textes législatifs sur les recettes locales (à la demande de la CFPN) ou n'a pas satisfait à ses obligations de paiement envers l'AFPN (à la demande de l'AFPN). Le CGFPN a connu certains retards dans la mise en œuvre de la LGFSPN, mais exerce actuellement ses responsabilités à cet égard comme prévu. Vingt-six Premières nations élaborent actuellement la loi sur l'administration financière et les systèmes de gestion requis pour recevoir l'agrément du CGFPN.
- Le mandat dévolu à l'AFPN en vertu de la LGFSPN est pertinent en ce sens qu'il permet aux Premières nations d'accéder à du financement abordable pour mener à bien leurs projets d'infrastructures et de développement économique. La demande pour les services de cette institution devrait augmenter une fois la première obligation émise. L'AFPN exerce les responsabilités que lui confère la LGFSPN comme prévu, mais l'établissement de la structure

de gouvernance requise selon la Loi et l'atteinte des résultats escomptés associés au financement dépendent de l'émission de la première obligation. L'AFPN dispense actuellement des conseils et des services en matière d'investissement qui se sont soldés par grosso modo 1,5 million de dollars de bénéfices pour les 38 Premières nations qui sont membres investisseurs.

- Il est toujours nécessaire de disposer de statistiques financières fiables et actuelles permettant de soutenir le modèle de financement de la LGFSPN reposant sur des fonds communs de placement et de répondre aux besoins des Premières nations en matière de politique et de planification. Néanmoins, les retards liés à la mise en œuvre ont peut-être affecté la pertinence du mandat que la LGFSPN confère à l'ISPN, car d'autres organisations commencent à répondre à ces besoins. L'ISPN est désormais en activité, et il a entrepris une analyse environnementale afin de déterminer dans quels domaines particuliers il est en mesure de dispenser des services statistiques. Il a également élaboré une politique éthique sur la protection des données et des renseignements, ce qui constitue une bonne pratique fondamentale dans ce secteur pour faire de la collecte de données sur les Premières nations. L'évaluation a également mis en évidence que l'ISPN a récemment commencé à livrer des produits à des clients en procédant à la mise à jour d'un répertoire de données et en produisant neuf profils de collectivités.

Les éléments probants permettent également de conclure que les institutions ont structuré leurs relations et travaillent de concert à soutenir les Premières nations qui choisissent de se pourvoir des avantages offerts par la Loi.

Comme on l'a déjà mentionné, il était difficile d'évaluer les incidences globales de la LGFSPN étant donné que l'avancement de sa mise en œuvre différait d'une institution à l'autre et qu'aucune mesure de rendement n'était en place. Cependant, comme il a été indiqué précédemment, on note des signes de progrès pour les quatre institutions ainsi que des preuves de résultats au niveau communautaire pour la CFPN, le CGFPN, et l'AFPN. Des améliorations sont nécessaires au chapitre de l'efficacité, notamment l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement, un examen de la structure des autorisations appuyant la mise en œuvre de la Loi, la coordination des institutions, ainsi que l'harmonisation avec les autres initiatives d'AINC comme les programmes de développement économique et d'infrastructures, les activités liées à l'autonomie gouvernementale ainsi que d'autres réglementations facultatives.

D'après les conclusions de l'évaluation, il est recommandé :

1. que le dirigeant principal des finances d'AINC établisse et recommande tout changement qu'il pourrait être nécessaire d'apporter afin de rationaliser les autorisations de dépenses associées à la LGFSPN (et les autres autorisations connexes) et de renforcer les liens avec d'autres initiatives pertinentes, par exemple en matière de développement économique;
2. qu'étant donné le statut opérationnel actuel des institutions de la LGFSPN, AINC réexamine les résultats attendus du soutien qu'il apporte ainsi que le financement requis afin d'obtenir ces résultats. Par ailleurs, qu'AINC collabore avec les institutions des Premières nations dans le but de développer des stratégies de mesure du rendement et des régimes de rapports qui répondent à ses normes et à celles du Conseil du Trésor, particulièrement en ce qui concerne

les rôles et responsabilités, les risques, les cibles, les délais et le fardeau de la présentation des rapports, ainsi qu'une stratégie pour la mesure des répercussions sur les collectivités des Premières nations;

3. que dans le cadre de la révision de la législation, AINC veille à ce que l'on procède à une évaluation du mandat de l'ISPN qui tient compte des résultats de l'analyse de l'environnement et du plan ministériel par rapport à ses activités. La révision devrait aussi comprendre une évaluation de la progression en ce qui concerne l'émission d'une obligation; et
4. qu'AINC renforce la coordination avec ses initiatives connexes, dont les autres initiatives d'adhésion facultative, les activités liées à l'autonomie gouvernementale (y compris le processus de négociation des traités en Colombie-Britannique) et les programmes de développement économique et d'infrastructures, afin de veiller à ce que le régime de la LGFSPN soit utilisé à sa pleine mesure.

# ***Réponse de la direction et plan d'action***

---

**Titre du projet : Évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (LGFSPN)**

**Numéro de projet 10014**

## **1. Réponse de la direction**

L'évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* LGFSPN (« l'évaluation ») est le premier projet d'une série visant à examiner et à évaluer la LGFSPN et les quatre institutions qu'elle a créées. Les travaux achevés dans le cadre de cette évaluation alimenteront la revue septennale de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (LGFSPN) et de ses institutions, laquelle sera déposée devant les deux chambres du Parlement avant le 23 mars 2012.

Le Secteur des opérations régionales a eu l'occasion d'examiner les constatations de l'évaluation en consultation avec les institutions partenaires de la LGFSPN. Comme chaque institution accuse des degrés variables de mise en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la LGFSPN, il s'est révélé difficile d'évaluer l'impact général de l'initiative. Néanmoins, plusieurs domaines sont ressortis dans l'évaluation et les recommandations qui dessineront la voie à suivre pour le Secteur des opérations régionales et les institutions, y compris le parachèvement des stratégies de mesure du rendement et de gestion du risque. Les mesures à prendre, énumérées dans la grille ci-jointe, sont le résultat de discussions qui ont eu lieu tant à l'interne qu'avec les institutions de la LGFSPN, et elles sont perçues comme étant convenables à la lumière des quatre recommandations précises qui ressortent de l'évaluation.

## 2. Plan d'action

Recommandations	Mesures à prendre	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates prévues de début et de fin
1. Envisager des mesures servant à rationaliser les autorisations qui soutiennent les institutions de la LGFSPN (p. ex., fusionner celles-ci en une seule autorisation ou les intégrer dans une autorisation existante), afin de faciliter la réalisation d'efficacités, d'économies d'échelle et d'un approfondissement des connaissances au sujet du développement institutionnel.	Sommes d'accord.	Dirigeante principale des finances / Secteur du dirigeant principal des finances	Début :
	Nous avons examiné la possibilité de regrouper les autorisations et avons constaté que ce n'était pas possible pour l'instant, étant donné la structure actuelle de la législation.		Terminé
2. Étant donné l'actuel état des opérations des institutions de la LGFSPN, réexaminer les attentes quant au soutien d'AINC et aux besoins de financement. Par ailleurs, collaborer avec les institutions des Premières nations en vue d'élaborer des stratégies de mesure du rendement et des régimes de rapports qui s'aligneront sur les normes du Conseil du Trésor et d'AINC, particulièrement en ce qui concerne les rôles et les responsabilités, les risques, les cibles, les délais, le fardeau des rapports et la stratégie pour mesurer les répercussions sur les collectivités des Premières nations.	Sommes d'accord.	DG, Secteur des opérations régionales	Début : 2006 et en cours
	La revue de la législation qui avait été mandatée a commencé, et le réexamen des attentes quant au soutien d'AINC et aux besoins de financement sera inclus dans cette revue avant qu'elle ne soit déposée devant chacune des chambres du Parlement.		Fin : 23 mars 2012
	Une stratégie de mesure du rendement a été rédigée au regard de la LGFSPN et de ses institutions. Elle portera sur le fardeau des rapports des bénéficiaires et comprendra une mesure des répercussions de la LGFSPN sur les collectivités des Premières nations. La stratégie de mesure du rendement de la LGFSPN devait être achevée en 2011-2012, mais le Secteur des opérations régionales repoussera ce délai à l'exercice 2012-2013, afin de permettre l'intégration de toute modification réglementaire ou législative résultant de la revue.		31 mars 2013
	Une évaluation des risques amorcée en 2011-2012 est en cours présentement auprès des institutions, avec l'appui et les conseils du Secteur de la vérification et de l'évaluation, afin d'évaluer les risques liés à la LGFSPN et à ses institutions.		30 septembre 2012
	Les institutions de la LGFSPN produisent actuellement des rapports sur les exigences de la législation, les autorisations du Conseil du Trésor et les ententes de financement respectives.		En cours
Le fardeau des rapports sera évalué en conformité avec l'exercice visant à alléger le			31 mars 2012

	fardeau des rapports que dirige le représentant spécial du sous-ministre pour la réduction des exigences en matière de rapports.		
3. Dans le cadre de la revue de la législation, veiller à ce qu'une évaluation soit faite du mandat de l'Institut de la statistique des Premières nations (ISPN) qui tienne compte des résultats de l'analyse de l'environnement et du plan directeur par rapport au respect de ses activités. La revue devrait aussi faire état des progrès qui se font en ce qui concerne l'émission d'une obligation.	Sommes d'accord.	DG, Secteur des opérations régionales	Début : en cours
	<p>Dans le cadre de la revue de la législation, le Secteur des opérations régionales et l'ISPN verront à ce qu'une évaluation du mandat soit effectuée, laquelle prendra en compte les plans et les priorités relevés par suite de l'analyse de l'environnement de 2010 et du plan directeur pour la période de 2011 à 2014.</p> <p>Le mandat de la revue de la législation comprendra un processus pour évaluer les progrès à l'égard de l'émission d'une obligation aux termes de la LGFSPN.</p>		Fin : 23 mars 2012
4. Renforcer la coordination avec les initiatives connexes d'AINC, dont les autres programmes concernant l'adhésion facultative, l'autonomie gouvernementale, le développement économique et l'infrastructure, de telle sorte que le régime de la LGFSPN soit utilisé à sa pleine mesure.	Sommes d'accord.	DG, Secteur des opérations régionales	Début : septembre 2011
	<p>Le Secteur des opérations régionales se servira des structures existantes du gouvernement, telles que le Comité des DG chargé de la mise en œuvre et des opérations et le Comité des DG chargé de l'examen des politiques, pour développer des synergies entre les intervenants ministériels.</p> <p>Le Secteur des opérations régionales se penche actuellement sur la possibilité de rédiger un cadre de travail pour inclure les Premières nations autonomes dans la LGFSPN avec les institutions de la LGFSPN.</p> <p>Le Secteur des terres et du développement économique participe régulièrement aux réunions sur la LGFSPN, et l'échange d'information avec la Direction générale des infrastructures communautaires améliorera la coordination des programmes d'infrastructure.</p> <p>Le Secteur des opérations régionales effectue actuellement l'analyse des exigences qui se chevauchent dans la législation sur l'adhésion facultative au sein d'AINC.</p>		Fin : en cours
			31 décembre 2011
			En cours
			30 septembre 2011

**Je recommande l'approbation de la réponse de la direction et du plan d'action par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.**

*Originale signé le 18 avril 2011 par*

**Judith Moe**

**Directrice intérimaire, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.**

*Originale signé le 18 avril 2011 par*

**Gina Wilson**

**Sous-ministre adjoint principale, Secteur des opérations régionales**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.**

*Originale signé le 18 avril 2011 par*

**Susan MacGowan**

**Dirigeante principale des finances**

*La réponse de la direction/ le plan d'action pour Évaluation de la mise en œuvre de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 19 avril 2011.*



Cette lettre suivante fut reçue en anglais donc ceci est une traduction d'AADNC. Veuillez vous reporter à la version anglaise pour toute divergence.

## FIRST NATIONS STATISTICAL INSTITUTE INSTITUT DE LA STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS

Le 9 novembre 2011

**Head Office:**

289 Ted Commanda Dr.  
Garden Village, ON  
P2B 3K2  
Tel: (705) 493-8311 Fax:  
(705) 243-0122

**Satellite Office:**

75 Albert Street,  
Suite 603 Ottawa,  
ON K1P 5E7  
Tel: (613) 562-9994 Fax:  
(613) 562-9995

**Adresse postale :**

289, rue Ted Commanda  
Garden Village  
(Ontario) P2B 3K2  
Tél. : 705-493-8311  
Télééc. : 705-243-0122

**Bureau satellite:**

75, rue Albert, bur. 603  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5E7  
Tél. : 613-562-9994

Télééc. : 613-562-9995

info@fnsi-ispn.com

www.fnsi-ispn.com

Anne Scotton

Dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation  
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada  
Secteur de la vérification et de l'évaluation  
10, rue Wellington  
Gatineau (Québec) K1A 0H4

Madame Scotton,

Par la présente, je tiens, au nom de mes collègues de l'Institut de la statistique des Premières nations (ISPN), à vous faire part de notre opinion au sujet de l'ébauche du rapport final « Évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* ». Bien que de nombreux commentaires aient été formulés à propos des autres versions du rapport, nous croyons qu'il est important de fournir une réponse globale aux principales conclusions de l'évaluation.

Comme l'indique le rapport, l'évaluation a été menée pour appuyer l'examen législatif de la Loi. Elle doit donc rendre compte de sa mise en œuvre de façon juste et précise.

D'abord, je tiens à signaler que nous sommes d'accord avec les principales conclusions de l'évaluation :

- La Loi répond à un besoin permanent en offrant un choix aux Premières nations qui souhaitent renforcer leurs capacités et accéder à des outils de financement afin de faire avancer le développement économique. Elle traite aussi de questions de longue date liées à l'actualité des données statistiques autochtones et à leur intégralité.
- Les dispositions de la Loi et les activités en découlant, y compris les mandats respectifs de ses quatre institutions, demeurent pertinentes dans le cadre des résultats stratégiques d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC, désormais Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)), sous le volet « Le gouvernement ».
- La conception de la Loi est appropriée, et on l'exécute en grande partie comme prévu. Les quatre institutions ont officialisé leurs relations et travaillent de concert pour soutenir les Premières nations qui choisissent de se prévaloir de la Loi.

Nous convenons également de la constatation de l'évaluation selon laquelle la phase de démarrage de l'ISPN a été longue. Comme l'indique l'évaluation :

- L'ISPN a été créé sans bénéficier de l'appui d'une organisation existante.
- Bien que les retards lors du processus de nomination par le gouverneur en conseil soient assez courants pour les sociétés d'État, ils ont été particulièrement importants dans le cas de l'ISPN. Il a fallu trente-deux mois pour établir le conseil d'administration. Sans conseil d'administration, il était impossible de formuler des décisions et des orientations opérationnelles clés.
- Bien que le Ministère ait accordé des fonds provisoires, l'ISPN devait attendre que le ministre et le Conseil du Trésor aient approuvé son plan directeur avant d'avoir accès à l'ensemble du financement.

Cependant, nous sommes d'avis que l'évaluation sous-estime l'ampleur des progrès réalisés pour rendre l'ISPN opérationnel.

- En 2010-2011, l'ISPN a consolidé sa capacité organisationnelle par l'établissement et la mise en œuvre d'un vaste éventail de procédures et de politiques sur la gestion des finances et de l'information, la technologie et les ressources humaines. Des locaux ont été réservés et le recrutement du personnel clé a été amorcé. De plus, une stratégie de mesure du rendement et un plan d'évaluation connexe ont été créés.
- L'ISPN a établi une politique sur l'administration des données qui constitue le fondement des partenariats à venir avec les Premières nations concernant la collecte, l'usage et la diffusion des données.
- L'ISPN a fait une évaluation approfondie des besoins des clients, ce qui comprend les ministères et organismes fédéraux, les bureaux de la statistique provinciaux et territoriaux et les collectivités, gouvernements et organisations autochtones (y compris des Premières nations), et ce, pour comprendre le rôle des statistiques dans leur travail, les besoins et lacunes en matière de données et les attentes à l'égard de l'Institut. L'analyse de l'environnement a beaucoup contribué à l'établissement du programme de l'ISPN.
- L'ISPN a diffusé des produits statistiques, sous la forme d'un répertoire de données à jour et de neuf évaluations communautaires des répercussions de l'exploitation des ressources. Un protocole d'entente avec Statistique Canada en était aux dernières étapes d'approbation pour officialiser les relations de travail et les domaines de collaboration. Des discussions étaient également en cours avec le Ministère et l'Assemblée des Premières Nations sur l'élaboration de protocoles d'entente similaires.
- Le plan directeur de 2011-2012 à 2015-2016 a reçu l'approbation du conseil d'administration de l'ISPN et était en cours de mise au point, en collaboration avec le Ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général du Canada.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle les retards liés à la mise en œuvre ont peut-être nui à la pertinence du mandat de l'ISPN en vertu de la Loi puisque d'autres organisations commencent à répondre à ces besoins.

- L'évaluation comporte peu de preuves directes soutenant cette affirmation.
- À ce jour, les discussions que le Conseil de gestion financière des Premières nations et l'Administration financière des Premières nations ont tenues avec les agences d'évaluation du crédit n'ont nécessité aucune donnée ou analyse en provenance de l'ISPN. Ce dernier est d'ailleurs prêt à appuyer ses organisations sœurs au besoin.
- Même si l'ISPN remplit un vaste mandat, il ne se veut pas l'unique fournisseur de données statistiques sur les Premières nations. D'autres organisations possèdent leurs propres ressources, priorités et plans de travail. L'ISPN collabore avec elles pour cerner les lacunes et les domaines de collaboration, de même que pour éviter le chevauchement des efforts. Par exemple, l'ISPN a conclu une entente avec AADNC pour lancer, héberger et tenir à jour l'indice du bien-être des collectivités sur le site Web de l'ISPN.

Nous comprenons qu'il est difficile d'évaluer ce que l'on pourrait décrire comme une cible mobile. L'évaluation a été réalisée de janvier à mars 2011, à un moment où l'ISPN effectuait la transition en vue de devenir pleinement opérationnel. De plus, comme l'indique le rapport, les évaluateurs étaient limités par l'absence d'une définition claire des exigences pour juger une institution opérationnelle, de même que par le faible nombre de documents et d'entrevues qui ont servi de base à l'étude de cas de l'ISPN.

Nous croyons que l'ISPN est maintenant bien placé pour travailler avec ses partenaires afin de fournir des produits et des services statistiques à ses clients et aux intervenants.

Je serai heureux de discuter avec vous de ces commentaires si vous le désirez. J'ai également pris la liberté d'envoyer une copie du présent document à Brenda Kustra, directrice générale, Gouvernance, à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, afin d'alimenter le rapport sur l'examen législatif.

Je vous prie d'agréer, Madame Scotton, l'assurance de ma haute considération.

Keith Conn  
Directeur de l'exploitation

c.c.

Brenda Kustra, directrice générale, Gouvernance, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Deanna Hamilton, présidente, Administration financière des Premières nations

Harold Calla, président, Conseil de gestion financière des Premières nations

Ken Scopick, chef de l'exploitation, Commission de la fiscalité des premières nations

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

Ce document constitue le rapport final sur l'Évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* (LGFSPN, ou la « Loi »). Cette évaluation a été menée conformément aux exigences du Conseil du Trésor afin d'orienter les décisions concernant le renouvellement des autorisations, et d'appuyer l'examen législatif de la Loi que la Direction générale de la gouvernance d'AINC devrait entreprendre au cours de l'exercice 2011-2012. Le ministre, par l'entremise des Opérations régionales, doit soumettre cet examen législatif et les conclusions de l'évaluation aux deux Chambres du Parlement d'ici le 23 mars 2012, de même que toute proposition de modifications qu'il recommande.

L'évaluation comporte un examen des dispositions et applications de la Loi et couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2006 (entrée en vigueur de la Loi) jusqu'à mars 2011. Conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, l'étude est axée sur la pertinence et le rendement (efficacité, efficience et économie), et se penche également sur les aspects liés à la conception et à la l'exécution.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AINC a conduit l'évaluation avec le concours de trois firmes de consultants. T.K.Gussman Associates Inc., en collaboration avec les représentants de la DGEMRE, a effectué la plus grande partie des recherches, de l'analyse et de la préparation du rapport. BBMD Consulting Inc. a apporté de l'aide supplémentaire pour une analyse comparative des collectivités des Premières nations, et Delsys Research Inc. a fourni des avis et un examen externe réalisé par des pairs relativement à la création de liens entre l'évaluation et l'examen législatif à venir. L'équipe d'évaluation a également bénéficié de l'aide d'un comité consultatif constitué de fonctionnaires d'AINC et de représentants des quatre institutions de la LGFSPN.

Le reste de cette introduction présente un aperçu de la LGFSPN et de ses quatre institutions, de même que des activités entreprises par AINC dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi. La section 2 du rapport présente la méthodologie employée au cours de l'évaluation, y compris la répartition des tâches et des responsabilités relativement à l'examen. Les constatations sur la pertinence et l'efficacité globales de la Loi elle-même sont fournies à la section 3. Les sections 4 à 7 présentent les constatations afférentes à chacune des institutions. À la section 8, le rapport revient sur la mise en œuvre globale de la Loi en présentant les constatations portant sur les questions liées à l'efficience et à l'économie. Les conclusions et les recommandations sont données à la section 9.

Ce rapport comporte également quelques annexes : un tableau de concordance entre les questions sur lesquelles portaient l'évaluation et les conclusions (annexe A), le profil de chaque institution créée par la LGFSPN (annexe B) et le modèle logique général qui sous-tend la LGFSPN (annexe C).

## 1.2 Grandes lignes de la LGFSPN

### 1.2.1 La Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations

Les gouvernements emploient leur infrastructure et leurs services pour stimuler l'économie au moyen du développement industriel, commercial et résidentiel dans leur ressort territorial respectif. Les collectivités des Premières nations ont dû affronter des défis de taille pour répondre aux besoins similaires de leurs collectivités, en grande partie parce que la *Loi sur les Indiens* ne prévoit pas de cadre structuré pour appuyer les fonctions de contrôle, de conformité, de taxation et d'établissement de normes, ou la disponibilité d'information et de données fiables et pertinentes qui aideraient les gouvernements des Premières nations à obtenir un accès aux marchés financiers à prix abordable.

À partir de la fin des années 1980, les Premières nations ont mené un certain nombre d'initiatives pour remédier à ces problèmes.

- En 1988, le projet de loi C-115 est venu modifier la *Loi sur les Indiens* pour accorder aux Premières nations le pouvoir d'exercer leur compétence en matière de fiscalité foncière dans les réserves<sup>1</sup>. La Commission consultative de la fiscalité indienne est créée pour faciliter l'exercice de cette compétence. La modification de la *Loi sur les Indiens* envisageait un successeur établi par voie législative à cette commission.
- En 1995, l'Administration financière des Premières nations est constituée en personne morale en tant que société à responsabilité limitée pouvant émettre des titres en utilisant les recettes tirées de l'impôt foncier et offrir des occasions d'investissement.
- En 1999, les Premières nations et le gouvernement du Canada ont convenu de chercher conjointement à tirer profit des avantages liés à l'établissement d'institutions par voie législative dans le cadre d'un système global de gestion financière et statistique<sup>2</sup>. AINC et l'Assemblée des Premières Nations ont alors signé un protocole d'entente en vue de travailler à ce projet législatif par l'entremise d'une table nationale de discussion sur les relations financières. Toutefois, selon les participants à l'évaluation, l'Assemblée des Premières Nations a commencé à se distancer du projet de loi à partir de 2001 et ne l'a pas appuyé lorsqu'il a été introduit à la Chambre des communes.
- En janvier 2002, deux comités consultatifs des Premières nations sont mis sur pied pour apporter de l'expertise supplémentaire sur l'élaboration de la législation fiscale et compléter celle déjà fournie par la Commission consultative de la fiscalité indienne et l'AFP.
- En décembre 2002, la LGFSPN est présentée à la Chambre des communes.
- Le 23 mars 2005, elle reçoit la sanction royale après deux présentations avec modifications au cours de deux législatures consécutives.

---

<sup>1</sup> La modification à l'article 83, également appelée « modification de Kamloops », permet aux Premières nations, avec l'approbation du ministre, de taxer les terres des réserves à des fins locales, de délivrer des permis d'exploitation aux entreprises opérant dans les réserves et d'imposer de l'intérêt sur les arriérés. Les recettes provenant de l'imposition foncière des propriétés locales peuvent servir à des fins locales. Le cadre réglementaire de la LGFSPN pour le régime fiscal applicable aux biens immobiliers des Premières nations diffère de celui prescrit par l'article 83 de six grands points de vue: clarté des lois; appui des institutions et protection des recettes locales; dispositions en matière d'application; pouvoir d'approbation; dispositions visant de meilleures relations avec les contribuables; accès à du financement au moyen d'obligations.

<sup>2</sup> Canada. *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*, version courante au 31 décembre 2010, Préambule.

- Le 1<sup>er</sup> avril 2006, la LGFSPN entre en vigueur.

La LGFSPN confère aux Premières nations des pouvoirs en matière d'imposition foncière pour augmenter les recettes locales au moyen de taxes foncières et leur permet d'accéder à des taux d'intérêt favorables grâce à des fonds de placement et d'emprunt communs. Pour exercer ces pouvoirs, une Première nation doit obtenir, par décret, d'être inscrite à l'annexe de la Loi et élaborer les dispositions administratives et les systèmes de gestion requis. La Loi porte création de quatre institutions ayant le mandat de superviser le régime et d'appuyer les Premières nations qui exercent ces pouvoirs en vertu de la Loi : la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN), le Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN), l'AFPAN et l'Institut de statistiques des Premières nations (ISPN).

### ***1.2.2 Les institutions de la LGFSPN***

***La Commission de la fiscalité des premières nations*** a pour mission d'aider les Premières nations à mettre sur pied et à maintenir des régimes d'impôt foncier et de veiller à ce que les collectivités et les contribuables retirent le maximum d'avantages possible de ces systèmes. La CFPN régit le système d'impôt foncier en examinant et en agréant les textes législatifs sur les recettes locales. Elle agit également comme tribunal administratif chargé d'examiner la conformité des Premières nations à la Loi et aux dispositions réglementaires connexes, d'interpréter l'application desdites lois et d'ordonner la prise des mesures nécessaires pour corriger la situation si elle juge qu'elles ont été appliquées de manière inappropriée ou injuste.

***Le Conseil de gestion financière des Premières nations*** a pour mission de fournir des outils et des services afin d'aider les Premières nations à assumer leurs fonctions et leurs responsabilités financières et d'établir les capacités nécessaires pour répondre à leurs besoins croissants en matière de gestion fiscale et financière, de manière à favoriser le développement économique et communautaire. Le CGFPN assure quatre fonctions clés dans le cadre du processus d'emprunt de la LGFSPN : les normes et les approbations entourant les textes législatifs en matière de gestion financière, les normes visant les régimes de gestion financière et leur certification, la certification du rendement financier et les normes connexes, et les services de surveillance et d'intervention. Le CGFPN offre aussi des services d'intervention afin d'appuyer le régime d'impôt foncier de la LGFSPN.

***L'Administration financière des Premières nations*** a pour mission d'aider les collectivités autochtones à mettre sur pied leur propre infrastructure et à renforcer leur économie en fonction de leurs propres critères grâce à l'accès à du financement et à des services d'investissement. L'AFPAN aide les Premières nations à accéder aux marchés financiers en créant et en gérant un fonds commun de placement et en émettant des titres sur les marchés financiers afin de générer des revenus qui permettront d'accorder des prêts aux membres emprunteurs. Pour devenir membre emprunteur, une Première nation doit obtenir une certification auprès du CGFPN et disposer d'une marge d'emprunt inutilisée.

***L'Institut de statistiques des Premières nations*** a pour mission de fournir des statistiques pertinentes et fiables, de promouvoir le développement économique des Premières nations et de renforcer leurs capacités en matière de statistiques. L'ISPN aide les Premières nations et les autres institutions de la LGFSPN en leur fournissant des renseignements statistiques et des analyses sur la situation fiscale, économique et sociale des Autochtones et des non-Autochtones

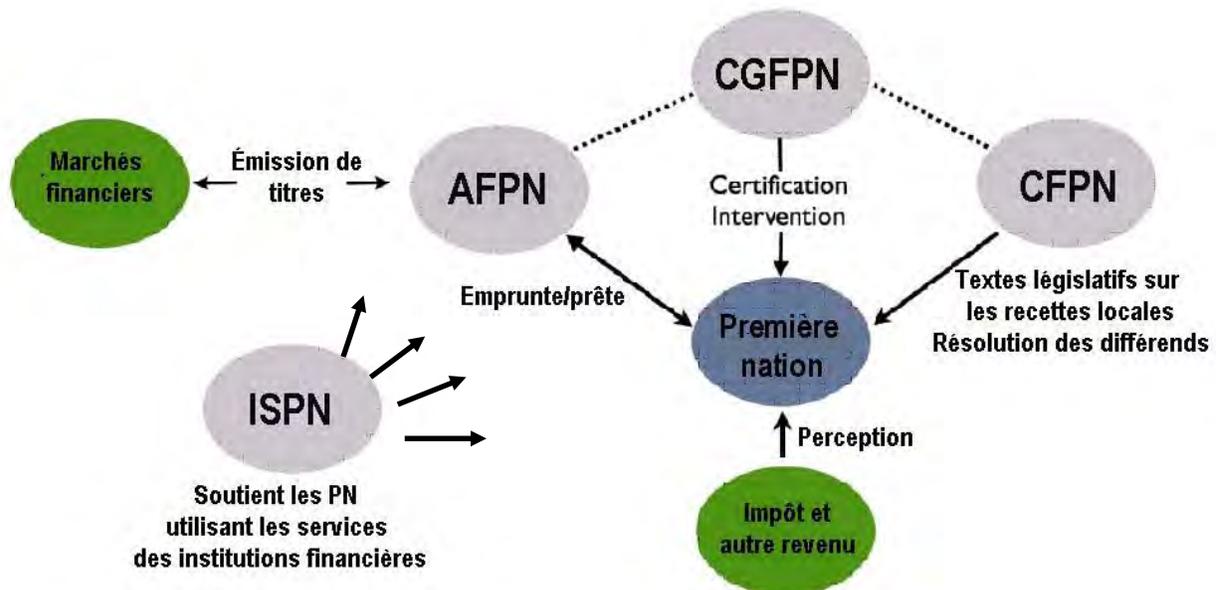
vivant sur des terres de réserve. Il importe de noter que le mandat de l'ISPN dépasse le simple soutien de la LGFSPN et, conséquemment, qu'une Première nation n'a pas besoin d'être inscrite en vertu de la Loi pour accéder à ses services.

### 1.2.3 Relations interinstitutions et institutions–Premières nations

En plus d'accorder aux Premières nations les pouvoirs nécessaires pour percevoir des impôts fonciers et accéder à un fonds commun d'emprunt, la Loi crée un système intégré de surveillance au sein duquel les institutions renforcent mutuellement leurs mandats respectifs de manière à maintenir l'intégrité du système. Le paragraphe 76(2), par exemple, exige qu'une Première nation détienne un certificat du CGFPN pour devenir membre emprunteur. De même, pour que l'AFPN accorde un prêt à long terme, la Première nation doit avoir fait agréer un texte législatif à cet effet par la CFPN et le prêt doit être remboursé sur les recettes fiscales foncières (alinéas 79a) et b)). Advenant le défaut d'une Première nation de s'acquitter de ses obligations de paiement ou une application inappropriée ou inéquitable de son texte réglementaire sur la fiscalité foncière, le CGFPN peut exiger de la Première nation qu'elle conclue avec lui un arrangement de cogestion (en vertu du paragraphe 52(1)) ou qu'elle soit prise en charge par un tiers (en vertu du paragraphe 53(1)). Bien que le CGFPN accepte de certifier une collectivité en vue d'un prêt sur la foi d'une seule série de renseignements, les agences de crédit exigent que l'information sur la collectivité soit tenue à jour en continu, ce dont se charge l'ISPN.

Les relations entre les Premières nations participantes, les contribuables sur les terres de réserve, les autres sources de revenus, les institutions financières établies par la LGFSPN et les marchés financiers sont décrites ci-dessous.

**Figure 1 : Relations entre les institutions de la LGFSPN et les parties concernées**



Source : adapté du plan d'entreprise 2010-2011 du CGFPN.

## 1.3 Soutien d'AINC au regard de la mise en œuvre

### 1.3.1 Objectifs et résultats escomptés

La LGFSPN est l'une des récentes initiatives facultatives soutenues par AINC qui transfèrent le contrôle de diverses portions de la *Loi sur les Indiens* aux Premières nations par l'intermédiaire de moyens législatifs<sup>3</sup>. AINC soutient la mise en œuvre de la LGFSPN dans le but d'améliorer la capacité de gouvernance des Premières nations et de favoriser ainsi un meilleur développement économique et un plus grand bien-être dans leurs collectivités. À cet égard, AINC reconnaît les institutions de la LGFSPN comme des composantes d'une stratégie intégrale et coordonnée de renforcement du développement économique et de l'obligation des Premières nations de rendre des comptes à leurs membres et aux autres.

Les résultats à moyen terme de la LGFSPN sont identifiés dans les documents de financement comme étant :

- une confiance accrue envers les systèmes de gestion financière des Premières nations de la part des membres des Premières nations, des contribuables, des investisseurs et autres parties intéressées;
- une plus grande transparence des processus d'imposition foncière;
- une capacité accrue des Premières nations en matière de pratiques fiscales;
- une amélioration des données et des sources d'informations; et
- un accroissement de l'activité économique dans les réserves.

### 1.3.2 Les acteurs clés au sein d'AINC : le ministre, la Direction générale de la gouvernance et les Services juridiques

Les liens entre le Canada et les conseils d'administration du CGFPN, de la CFPN et de l'ISPN se situent à l'échelon ministériel et sont énoncés dans la Loi. Ils sont évidents à deux égards : la structure de gouvernance de chaque institution est désignée par Son Excellence le gouverneur général en conseil, et leurs plans d'entreprise doivent recevoir l'approbation du ministre. Comme tels, les protocoles prévoient que l'interaction avec les institutions s'effectue par l'intermédiaire du ministre ou de son cabinet, et que le Ministère a des interactions plus directes avec les administrations des institutions. Le conseil d'administration de l'Administration financière des Premières nations est élu par les membres emprunteurs de l'organisation; néanmoins, tout comme le CGFPN et la CFPN, il reçoit du soutien financier de la part d'AINC, ce qui dans les faits se traduit par une relation de travail entre le Ministère et son administration.

L'Unité des institutions de la Direction du développement professionnel et institutionnel (DDPI), à la Direction générale de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, gère les activités d'appui du Ministère envers la mise en œuvre de la LGFSPN, et notamment les éléments ci-dessous.

---

<sup>3</sup> Ces moyens incluent notamment la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*, la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*, la *Loi sur la taxe sur les produits et services des premières nations*, et la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*.

- Gestion des subventions et contributions accordées en appui de la mise en œuvre de la Loi :
  - exercice de la diligence requise à la bonne exécution des plans de travail et des ententes de financement;
  - négociation des niveaux de financement des contributions destinées aux activités axées sur des projets;
  - élaboration d'une stratégie de mesure du rendement permettant de vérifier l'atteinte des résultats voulus (jusqu'à maintenant, comprend un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (2006) et un volet stratégie de mesure du rendement pour le fonds de bonification du crédit (2011)); et
  - reddition de compte sur les progrès réalisés par l'entremise des rapports trimestriels d'AINC et du Rapport ministériel sur le rendement.
- Gestion des processus liés au gouverneur en conseil aux fins de la nomination des membres du conseil d'administration de l'ISPN, du CGFPN et de la CFPN et de l'ajout de Premières nations à l'annexe de la Loi.
- Gestion des processus de réglementation, qui ont porté jusqu'à maintenant sur :
  - le Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes (dont l'entrée en vigueur est prévue d'ici l'été 2011); et
  - des textes réglementaires d'adaptation pour les Premières nations en régime d'autonomie gouvernementale.
- Examen législatif et facilitation du processus de modifications à la Loi.
- Facilitation des interactions entre les institutions dans le cadre de l'élaboration de règlements.

### ***1.3.3 Ressources financières et autorisations***

AINC avait estimé que les dépenses pour la période 2006-2007 à 2010-2011s'élèveraient à 74,7 millions de dollars (voir le Tableau 1), exclusion faite des coûts en salaires, fonctionnement et entretien du Ministère. Les autorisations connexes<sup>4</sup> comprennent notamment les suivantes :

- *Subvention accordée à l'Administration financière des Premières nations en vertu de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations;*
- *Subvention accordée à l'Administration financière des Premières nations pour soutenir l'amélioration de sa cote de crédit;*
- *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique; et*
- *Paiements versés à l'Institut de la statistique des Premières nations pour les dépenses de fonctionnement.*

---

<sup>4</sup> En outre, les *Contributions pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides* ont servi à soutenir l'AFP. Les dépenses effectuées en vertu de cette autorisation sont présentées plus en détail à la section 4.1.

**Tableau 1 : Dépenses prévues, 2006-2007 à 2010-2011 (en milliers de dollars)**

Dépenses	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total sur cinq ans
F et E/salaires d'AINC	non connu	non connu	non connu	non connu	non connu	non connu
CFPN	2 975	5 343	4 490	4 500	4 510	21 818
CGFPN	2 147	4 238	3 660	3 760	3 890	17 695
AFPN	1 150	850	500	500	500	3 500
Fonds de bonification du crédit - AFPN*	-	-	-	-	10 000	10 000
ISPN	2 841	4 888	4 300	4 700	5 000	21 729
<b>Total</b>	<b>9 113</b>	<b>15 319</b>	<b>12 950</b>	<b>13 460</b>	<b>13 900</b>	<b>74 742*</b>

Source : Abrégé de l'évaluation des coûts provenant des documents de financement, y compris le fonds de bonification du crédit.

\*Note : le fonds de bonification du crédit est un transfert non renouvelable de 10 millions de dollars destiné à rehausser la cote de crédit de l'AFPN. Le capital du fonds de bonification du crédit peut être employé pour compenser temporairement une insuffisance de fonds dans le fonds de réserve (en d'autres termes, il ne servira pas à défrayer le fonctionnement de l'AFPN).

### **1.3.4 Mesure du rendement et rapports**

Une version préliminaire du cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats a été élaborée pour appuyer AINC dans la mise en œuvre de la LGFSPN en 2006.

Le CGFPN et la CFPN doivent soumettre des plans d'entreprise et des rapports annuels (y compris les données sur le rendement) à l'approbation du ministre (en vertu des articles 118 et 130 respectivement). Selon l'article 88, l'AFPN doit soumettre chaque année au ministre un rapport annuel sur ses opérations ainsi qu'un état financier. Les ententes de financement d'AINC avec la CFPN, le CGFPN et l'AFPN exigent également que chaque institution mette en œuvre son plan d'entreprise et présente le rapport annuel requis.

Conformément à l'article 134 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le vérificateur général du Canada vérifie les états financiers de l'ISPN. L'ISPN doit publier ses états financiers vérifiés dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice et les présenter dans le rapport annuel qui est déposé à son assemblée générale annuelle.

## 2. L'évaluation

---

### 2.1 Objectif et portée

Conformément aux exigences du Conseil du Trésor, nous examinons la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre de la LGFSPN dans la présente évaluation, ainsi que ses dispositions et son application.

La présente évaluation a porté sur les autorisations suivantes :

- *Subvention accordée à l'Administration financière des Premières nations en vertu de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations.*
- *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique.*
- *Subvention pour soutenir la création d'un fonds de bonification du crédit de 10 millions de dollars pour l'amélioration de la cote de crédit de l'Administration financière des Premières nations (ci-après appelée « subvention pour la bonification du crédit »).*
- *Paiements versés à l'Institut de la statistique des Premières nations pour les dépenses de fonctionnement.*

L'évaluation a couvert la période allant d'avril 2006 (moment où la LGFSPN a été mise en œuvre) à mars 2011. Les travaux sur le terrain ont été réalisés entre novembre 2010 et janvier 2011.

### 2.2 Problèmes et questions

#### *Pertinence*

1. Les dispositions et l'application de la LGFSPN, y compris ses quatre institutions et les autorisations qui s'y rattachent, sont-elles toujours pertinentes pour les priorités du gouvernement fédéral et pour les résultats stratégiques d'AINC?
2. Existe-t-il un besoin permanent ou futur pour la LGFSPN, incluant pour ses institutions, dans leur forme actuelle?
3. Le mandat et les rôles prescrits par la loi quant aux institutions chargées de l'exécution de la LGFSPN sont-ils encore pertinents?

#### *Conception et mise en œuvre*

4. Dans quelle mesure la LGFSPN a-t-elle été mise en œuvre dans les délais prévus?
5. La LGFSPN a-t-elle établi un cadre de gouvernance utile dans l'ensemble et pour chaque institution?
6. Les plans d'activités des institutions sont-ils conformes aux résultats prévus et avec quelle efficacité les résultats sont-ils mesurés (voir la question 9)? Les plans sont-ils mis en œuvre comme prévu?
7. Dans quelle mesure les Premières nations participent-elles à la mise en œuvre de la LGFSPN et de ses institutions, et leur participation est-elle conforme à ce qui était prévu?

8. Dans l'ensemble, les activités des institutions visées par la LGFSPN, notamment les fonctions et pouvoirs de chaque institution, sont-elles conformes aux dispositions de la loi<sup>5</sup>?

#### *Rendement et succès*

9. Dans quelle mesure les institutions progressent-elles vers l'atteinte des résultats prévus?
10. Dans quelle mesure atteint-on les résultats globaux de la LGFSPN?
11. Quels facteurs facilitent l'atteinte des résultats ou y nuisent?
12. La LGFSPN a-t-elle des conséquences imprévues, positives ou négatives?

#### *Rendement et démonstration de l'économie et de l'efficacité*

13. Les institutions, leurs activités, leurs mandats et les résultats prévus sont-ils conformes aux normes et aux pratiques exemplaires de l'industrie?
14. Y a-t-il un chevauchement ou un double emploi inutile<sup>6</sup> entre la LGFSPN et d'autres programmes, politiques ou initiatives?
15. Quelles modifications ou solutions de rechange, le cas échéant, pourraient améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la LGFSPN?
16. Quelles pratiques exemplaires et leçons tirées de la mise en œuvre de la LGFSPN, à AINC et ailleurs, pourraient contribuer à améliorer la mise en œuvre, la mesure du rendement et les résultats?

## **2.3 Méthodologie**

Lorsqu'on a conçu l'évaluation, on a tenu compte de la nécessité d'éclairer l'examen législatif et de reconnaître le retard dans la mise en œuvre<sup>7</sup>. Plus précisément :

- On a insisté davantage sur la définition des progrès en vue d'atteindre les résultats que sur les conséquences.
- Outre le fait de cerner les questions clés de l'évaluation du Conseil du Trésor (pertinence et efficacité), l'étude portait aussi sur des questions liées à la conception et à la mise en œuvre.
- Dans la mesure du possible, les conclusions ayant une incidence sur la mise en œuvre de la LGFSPN et ses résultats ont été analysées pour déterminer si elles sont attribuables à des facteurs internes ou externes à la Loi.
- On a embauché un pair examinateur de l'externe pour améliorer le soutien à l'évaluation en vue de la future révision législative.

---

<sup>5</sup> Prière de noter que cette question, qui figure dans le mandat de l'évaluation, a été légèrement modifiée par souci de précision et de clarté. La question originale se lisait comme suit : « Dans l'ensemble, les activités des institutions visées par la LGFSPN sont-elles conformes aux résultats prévus de la loi? »

<sup>6</sup> Cette question a été modifiée en y ajoutant « inutile » par souci de précision et de clarté. La question originale se lisait comme suit : « Y a-t-il un chevauchement ou un double emploi entre la LGFSPN et d'autres programmes, politiques ou initiatives? »

<sup>7</sup> AINC. Justification du prolongement de l'autorisation *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique*. Préparée par la Direction générale de la gouvernance, janvier 2009.

### **2.3.1 Stratégie pour la collecte de données**

Les constatations, conclusions et recommandations découlant de la présente évaluation se fondent sur la collecte, l'analyse et la triangulation de renseignements provenant des sources de données suivantes :

**Analyse documentaire :** Les documents, examinés entre octobre et décembre 2010, étaient de nature didactique et portaient sur d'autres initiatives similaires, afin d'étudier les questions de pertinence et de dégager des pratiques exemplaires ou prometteuses et des leçons tirées. Parmi les documents sélectionnés, citons des publications examinées par les pairs traitant de mécanismes pour le financement des obligations, comme les obligations bancaires et les obligations municipales en gestion commune; des conséquences du développement économique et de l'amélioration de la qualité de vie; des principes de saine gouvernance; de gestion du changement; et des normes de l'industrie et principes des prêts commerciaux. Des publications, documents en ligne, lois, rapports d'évaluation des programmes d'AINC liés au développement économique et d'autres documents pertinents concernant des programmes et publiés par le gouvernement du Canada ont été examinés. Par ailleurs, nous avons examiné des documents évalués par les pairs et de la littérature grise des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Afrique du Sud, du Pérou, de la Chine et de l'Europe centrale et orientale traitant d'économies de transition dans le contexte des sujets mentionnés ci-dessus. Nous avons examiné 44 documents.

**Examen des documents et des dossiers :** Les données ont été tirées de documents et dossiers relatifs à la loi dans son ensemble, à ses dispositions et à sa mise en œuvre, et portant plus particulièrement sur les relations entre les quatre institutions et AINC. Nous avons examiné 42 documents du Ministère entre octobre et décembre 2010. Les documents traitaient de questions liées aux priorités gouvernementales, à la conception des programmes, aux données administratives et au rendement. Les données sur les dépenses prévues et réelles d'AINC relatives à la mise en œuvre globale de la Loi ont également été examinées. Les documents et dossiers de chaque institution ont été examinés dans les études de cas entreprises pour l'évaluation.

**Entrevues auprès des répondants clés :** Nous avons interrogé 15 représentants d'AINC entre décembre 2010 et janvier 2011. Les entrevues portaient sur la LGFSPN, ses dispositions et sa mise en œuvre, ainsi que sur les relations entre les institutions et AINC. Des représentants des Opérations régionales (7), notamment des cadres supérieurs et des responsables de programme, et d'autres secteurs du Ministère (8), comme de Terres et développement économique, de la Coordination des politiques, d'Infrastructure, de Traités et gouvernement autochtone et de Politiques stratégiques et recherche ont été interrogés.

L'équipe d'évaluation a utilisé l'échelle suivante pour son analyse de la source de données :

- Niveau très élevé de consensus – tous les répondants clés, sauf un ou deux, étaient d'accord.
- Niveau élevé de consensus – tous les répondants, sauf trois ou quatre, étaient d'accord.
- Consensus majoritaire – plus de la moitié des répondants étaient d'accord.
- Consensus pratiquement majoritaire – environ la moitié des répondants partageaient la même opinion.

- Les éléments n'ayant pas fait l'objet d'un consensus ont été notés.

**Études de cas :** Nous avons effectué quatre études de cas pour obtenir une analyse détaillée de la mise en œuvre et des résultats dans chaque institution créée aux termes de la LGFSPN. Nous nous sommes rendus dans les bureaux de la CFPN, du CGFPN et de l'AFPAN durant la première semaine de novembre 2010. En novembre et en décembre, nous avons effectué un suivi auprès des représentants au moyen d'entrevues téléphoniques. Les représentants de l'ISPN ont participé aux entrevues téléphoniques en janvier 2011.

Nous avons examiné les documents des institutions et interrogé 44 représentants des quatre institutions des Premières nations et intervenants associés à la CFPN (15), au CGFPN (16), à l'AFPAN (10) et à l'ISPN (3). Parmi les représentants participant aux études de cas, citons des membres des conseils d'administration; du personnel des institutions; des représentants des institutions affiliées (Centre du droit autochtone du Canada, Tulo Centre of Indigenous Economics, First Nations Tax Administrators Association et Association des agents financiers autochtones du Canada); des avocats des institutions et des conseillers en gestion; des représentants de l'Association canadienne de taxe foncière, des organismes municipaux de la Colombie-Britannique, des sociétés régionales de développement et du syndicat de garantie, ainsi que d'autres spécialistes en la matière.

## **2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité**

Dans le présent rapport, l'analyse se fonde essentiellement sur les travaux réalisés par T.K. Gussman Associates Inc. et les représentants de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE). Des examens de la documentation, des entrevues auprès de répondants clés et des études de cas figurent parmi les travaux réalisés.

On a créé un comité consultatif d'évaluation conformément à la Politique de la DGEMRE sur la participation autochtone. Des représentants de la Direction générale de la gouvernance d'AINC et des quatre institutions créées aux termes de la LGFSPN font partie du comité. Ce dernier a été chargé d'examiner le rapport détaillé provisoire sur la méthode d'évaluation, les conclusions préliminaires et le rapport final provisoire. L'équipe d'évaluation a pu compter sur un groupe de travail existant composé de représentants de la Direction du développement professionnel et institutionnel (DDPI) d'AINC et sur les institutions créées aux termes de la LGFSPN pour former le comité consultatif. Ainsi, les réunions régulières du groupe de travail ont permis à l'équipe d'évaluation de tenir des rencontres avec le comité.

Conformément à la stratégie sur l'assurance de la qualité d'AINC, les principaux résultats attendus ont fait l'objet d'un examen interne et par les pairs. Pour améliorer le soutien à l'évaluation en vue de la future révision législative, nous avons retenu les services de la société de conseils Delsys Research Inc. pour procéder à des examens externes.

## **2.5 Limites**

### *Limites cernées pendant la conception de l'évaluation*

- Les mesures du rendement faisant partie du cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats ne fournissent qu'une orientation et un soutien limités pour l'évaluation.

- Les éléments requis pour que les institutions soient considérées comme opérationnelles de même que les coûts et échéanciers prévus pour permettre aux institutions de devenir opérationnelles ne sont pas clairement définis. Les documents relatifs au financement précisent les coûts de lancement pendant deux ans, mais ils n'indiquent pas en quoi consistent les « activités de lancement ».

C'est pourquoi l'équipe d'évaluation a adopté une définition du terme « opérationnel » qui tient compte de la présence ou de l'absence d'un conseil d'administration ou d'une commission au sein de l'institution, des dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues et de la mesure dans laquelle chaque institution offre des services dans les domaines relevant de son mandat.

### ***Modifications à la conception et au fondement originaux de l'évaluation***

- Les questions de l'évaluation ont été légèrement modifiées durant la rédaction du rapport détaillé sur la méthode de recherche, mais elles sont conformes à la première série de questions contenues dans le mandat de l'évaluation, approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AINC le 29 juin 2010 (voir la section 2.2 ci-dessus et l'annexes A pour obtenir plus de renseignements).
- Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a examiné les conclusions préliminaires de l'évaluation le 22 février 2011. À la suite des commentaires formulés, nous avons effectué d'autres recherches et analyses en vue d'examiner les autorisations à l'appui de la mise en œuvre ainsi que les questions rattachées au renforcement des capacités des institutions. Le Comité a également demandé que les conclusions propres à chaque institution soient clairement présentées dans le rapport final.

### ***Difficultés rencontrées pendant la mise en œuvre de l'évaluation***

Nous avons relevé les difficultés ci-dessous en ce qui concerne les sources de données :

- L'analyse comparative de l'étude comportait des limites importantes et, par conséquent, elle n'a pas été intégrée au rapport final. La recherche a été dirigée par BBMD Consulting et elle comprenait l'analyse d'un ensemble de données communautaires d'AINC portant sur les différences entre les collectivités dont le nom figure à l'annexe de la LGFSPN et les collectivités des Premières nations en général, ainsi que des entrevues avec deux collectivités des Premières nations. En raison de problèmes entourant la fiabilité et l'exhaustivité de l'ensemble de données d'AINC et du nombre limité de personnes interrogées, l'équipe d'évaluation a conclu que les renseignements découlant de la recherche n'étaient pas fiables ni représentatifs.

Il convient de signaler que l'équipe d'évaluation a communiqué avec les représentants de 35 collectivités et que 33 ont refusé de participer ou choisi de ne pas répondre. De la même façon, des Premières nations ont refusé par le passé de participer à l'évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*, une loi également facultative.

- L'étude de cas portant sur l'ISPN a été limitée par le nombre relativement petit de documents écrits disponibles et le petit nombre de répondants clés (c.-à-d. 3). Les renseignements publiés par l'Institut sur son site Web et d'autres sources se sont ajoutés aux documents écrits remis par les représentants de l'ISPN.
- Les conclusions sont limitées en ce qui concerne la subvention pour la bonification du crédit, dont l'examen a été exigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour la présente évaluation. Cette situation s'explique en grande partie par le moment où l'évaluation a été réalisée et par l'état de la subvention (la subvention a été approuvée à condition qu'elle soit distribuée pendant l'année suivant le 28 mars 2010; en date du 22 février 2011, une stratégie de mesure du rendement était approuvée, mais les fonds n'avaient pas encore été versés).

## 3. Conclusions – Pertinence et rendement

---

### 3.1 Pertinence

#### 3.1.1 Examen du besoin permanent et du rôle du gouvernement fédéral

**Résumé des principales conclusions :** La LGFSPN s'attaque aux obstacles qui nuisent au développement économique dans les réserves en affirmant pour les Premières nations des pouvoirs fiscaux similaires à ceux des gouvernements locaux dans les domaines liés à la perception des recettes de l'impôt foncier et à l'accès à des taux d'intérêt avantageux grâce à des régimes d'investissements et d'emprunts collectifs. La Loi se penche également sur les problèmes de longue date liés au caractère opportun et à l'exhaustivité des statistiques autochtones.

L'analyse documentaire a mis en évidence la nécessité d'améliorer la qualité de vie de la majorité des Premières nations et de réduire les obstacles au développement économique afin de permettre aux Premières nations de jouir du même bien-être que le reste de la population canadienne. La documentation révèle que l'absence d'infrastructure adéquate est l'un des nombreux facteurs influençant le rythme et le succès des initiatives de développement économique<sup>8</sup>.

En 2007, une étude spéciale réalisée par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones<sup>9</sup> a permis de cerner les principaux obstacles au développement économique et commercial des collectivités, notamment : l'accès au capital; les obstacles législatifs et réglementaires, en particulier ceux qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, qui rendent difficile le fait de garantir un prêt en utilisant des terres ou d'autres éléments d'actif; la capacité de gouvernance insuffisante; les déficits en matière d'infrastructure; l'accès limité aux terres et aux ressources; la création de capital humain et l'approche fédérale fragmentée en matière de développement économique et le financement limité de celui-ci<sup>10</sup>.

En ce qui concerne la capacité de gouvernance, le Comité est d'avis que la prise de bonnes décisions repose sur l'existence d'une direction adéquate et d'institutions de gouvernance compétentes. Tandis que les Autochtones s'efforcent d'obtenir de plus vastes pouvoirs décisionnels à l'égard de leurs terres et ressources, il convient d'investir dans le renforcement de la gouvernance (ou des institutions de gouvernance)<sup>11</sup>. Le rapport cite des développements récents liés au renforcement des institutions, comme la LGFSPN, la *Loi sur la gestion des terres*

---

<sup>8</sup> Gordon Shanks. « Development in First Nations: An Overview of Current Issues », *Public Policy Forum*, janvier 2005, p. 4.

<sup>9</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. *Partager la prospérité du Canada – Un coup de main, pas la charité*, rapport final, Ottawa, mars 2007, p. 7 à 9.

<sup>10</sup> Dans le rapport, on indique que 11 ministères et organismes fédéraux offrent 27 programmes différents de développement économique axés sur les Autochtones, une situation qui a conduit à « un manque de coordination, un dédoublement des programmes fédéraux, à des occasions économiques manquées en raison des retards bureaucratiques et à une fragmentation de la prestation des programmes. »

<sup>11</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, p. 8.

*des premières nations, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations et la Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations*<sup>12</sup>.

Cette preuve de la pertinence trouve écho dans la recherche de l'Institut sur la gouvernance, qui a recensé les principaux éléments du régime de gouvernance des Premières nations qui, une fois combinés, entraînent un niveau de dysfonctionnement jamais vu dans les autres administrations canadiennes. Parmi ces éléments, citons l'absence d'un système de freins et de contrepoids, le nombre incroyable de lacunes dans la réglementation et la dépendance à l'égard des transferts du gouvernement fédéral (en raison de l'absence de revenus locaux provenant des frais d'utilisation et de la taxation)<sup>13</sup>. Par ailleurs, lors d'une table ronde sur la façon dont les Premières nations peuvent gérer leurs fonctions gouvernementales variées et complexes, John Graham a soutenu que le regroupement est une option inévitable, car il peut accroître les économies d'échelle de la collectivité, faciliter la séparation des fonctions réglementaires de la prestation de services et élargir le bassin de candidats compétents et talentueux<sup>14</sup>.

La LGFSPN peut être considérée comme une réponse éclairée aux besoins cités ci-dessus en créant quatre institutions (CFPN, CGFPN, AFPN et ISPN) qui visent à faciliter le renforcement des capacités en matière de gestion financière et à assurer une surveillance réglementaire à l'égard des Premières nations qui exercent leur droit de percevoir des taxes foncières et qui ont accès à des prêts grâce à un régime d'emprunts collectif. Comme l'a indiqué un répondant clé, la LGFSPN met en œuvre des pouvoirs (perception de taxes et reddition de comptes envers les contribuables) qui sont conformes aux types de pouvoirs exercés par d'autres gouvernements, notamment les gouvernements locaux et provinciaux.

La LGFSPN vise également à corriger les lacunes dans les statistiques sur les Autochtones en général. Selon Statistique Canada, l'accès à des renseignements dignes de confiance est essentiel dans une société ouverte et démocratique pour appuyer les citoyens et leurs représentants élus dans la prise de décisions. Malgré l'importance des statistiques pour la gouvernance, Statistique Canada reconnaît que les données disponibles sur les peuples autochtones ne sont pas aussi opportunes et complètes que celles concernant la population générale. Même si le Recensement de la population dresse un portrait global, des données plus détaillées provenant d'enquêtes auprès des Autochtones vivant dans les réserves sont nécessaires pour comprendre les facteurs déterminants et les conséquences des changements dans des domaines comme le développement de la petite enfance, le travail, l'éducation, la santé et le logement<sup>15</sup>. Par exemple, la population de 22 réserves des Premières nations n'a pas été incluse dans le Recensement de 2006 parce que les collectivités n'y ont pas participé<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>13</sup> John Graham. (Avril 2010) *The First Nation Governance System: A brake on closing the Community Well-being Gap*, Institut sur la gouvernance.

<sup>14</sup> John Graham. (Décembre 2004) *Roundtable on Aggregation and First Nation Governance*, Institut sur la gouvernance.

<sup>15</sup> Statistique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011*, section 2.3 – Statistique du recensement, de la démographie et autochtone.

<sup>16</sup> Statistique Canada. *Rapport technique du Recensement de 2006 : Couverture*, section 12.2 – Peuples autochtones.

Les répondants clés estiment généralement que les Autochtones hésitent à participer aux enquêtes du gouvernement fédéral en raison de diverses croyances historiques et politiques. C'est donc dire qu'une institution dirigée par des Premières nations est essentielle pour appuyer les gouvernements des Premières nations dans la collecte de statistiques.

### **3.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement**

**Résumé des principales conclusions :** *La LGFSPN s'harmonise avec les priorités du gouvernement fédéral rattachées au Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones et aux résultats stratégiques d'AINC portant sur la gouvernance et le développement économique.*

La LGFSPN est conforme aux priorités stratégiques du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, qui consiste en un investissement de 200 millions de dollars annoncé le 29 juin 2009 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et par le président du Conseil national de développement économique des Autochtones<sup>17</sup>. Le Cadre a été considéré comme faisant fond sur *Avantage Canada*, le plan économique à long terme de 2006 visant à favoriser la prospérité du Canada en général, comme tirant profit du rapport du Comité permanent de 2007 et comme remplissant l'obligation contenue dans le budget de 2008 qui consistait à instaurer une nouvelle approche en matière de développement économique des Autochtones<sup>18</sup>.

Les priorités stratégiques du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* sont les suivantes :

- Renforcer l'entrepreneuriat autochtone;
- Développer le capital humain autochtone;
- Accroître la valeur des actifs autochtones;
- Nouer des partenariats nouveaux et efficaces; et
- Orienter le rôle du gouvernement fédéral.

Lors de la mise en œuvre du Cadre, il était prévu d'investir dans de nouvelles mesures d'appui aux priorités précitées en :

- Étendant l'accès au capital commercial;
- Investissant dans des efforts pour encourager l'approvisionnement auprès des Autochtones;
- Soutenant la participation des Autochtones à des projets d'exploitation des ressources; et
- Accélégrant l'utilisation économique des terres mises de côté à l'issue de règlements de revendications particulières.

---

<sup>17</sup> Le Conseil national de développement économique des Autochtones est le seul organisme national apolitique en son genre qui soit voué à la promotion de la croissance des entreprises autochtones du Canada. Il constitue un lien vital entre les décideurs, les législateurs, les ministères et les entreprises et dirigeants communautaires autochtones et non autochtones. Il formule des avis sur toutes les questions ayant trait au développement économique des Autochtones. <http://www.appointments.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=AEEDB&lang=fra>

<sup>18</sup> AINC. Communiqué de presse et document d'information, 29 juin 2009, *Le ministre Strahl présente le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/m-a2009/nr000000371-fra.asp>

La LGFSPN reflète la priorité *accroître la valeur des actifs autochtones* en permettant aux Premières nations de percevoir les taxes foncières dans les réserves et d'utiliser ces revenus pour avoir accès à des prêts à des taux abordables au moyen d'un régime d'emprunts collectif. Elle concorde également avec la priorité *développer le capital humain autochtone* en aidant les Premières nations à améliorer leur gestion financière grâce au CGFPN et aux programmes de certificat en administration des taxes et en économie appliquée à l'intention des Premières nations, offerts en partenariat par le Tulo Centre of Indigenous Economics, l'Université Thompson Rivers et la CFPN<sup>19</sup>.

Dans le cadre de l'architecture des activités de programme d'AINC, le soutien à la mise en œuvre de la LGFSPN et de ses institutions relève de l'activité de programme « Gouvernance et institutions gouvernementales », qui appuie le résultat stratégique « Le gouvernement — Bonne gouvernance, institutions efficaces et relations de coopération pour les Premières nations, les Inuits et les résidents du Nord. » Cette activité de programme soutient des politiques, des programmes, des mesures législatives et des modalités administratives qui favorisent la mise en place de gouvernements inuits et des Premières nations à la fois stables, légitimes, efficaces, redevables envers leurs citoyens et imprégnés de la culture autochtone.

Il y a un lien évident entre le résultat stratégique d'AINC « Le gouvernement » et les objectifs et résultats énoncés dans les modalités de la *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique*, et l'aperçu du programme de contribution. Par ailleurs, on indique qu'une gouvernance efficace jette les bases du développement et de la croissance économiques, ce qui soutient les objectifs à long terme et les activités de la CFPN, du CGFPN et de l'AFP, comme il est indiqué dans les rapports annuels et les plans généraux de ces institutions. De même, on a relevé un lien clair entre la LGFSPN et les résultats stratégiques visant le développement économique et la prospérité indiqués dans le Rapport sur les plans et les priorités d'AINC.

## **3.2 Rendement : Progrès et impacts inattendus**

Tel que cela a été mentionné précédemment dans le rapport, il est difficile d'évaluer l'impact global de la LGFSPN en raison du choix du moment de l'évaluation ainsi que des problèmes liés à la mesure du rendement. La présente section met en évidence les éléments de preuve mis au jour concernant la mise en œuvre globale et les résultats de la LGFSPN ainsi que les développements importants, qui n'ont pas été conçus au cours des étapes de planification.

### **3.2.1 Participation des Premières nations**

Lorsque la LGFSPN a été promulguée, 103 Premières nations avaient adopté des règlements administratifs sur l'impôt foncier pris en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*. En date du 1<sup>er</sup> janvier 2008, 25 de ces Premières nations avaient adopté des résolutions du conseil de bande dans le but d'être ajoutées à l'annexe de la LGFSPN. Huit autres Premières nations qui ne perçoivent pas d'impôts ont aussi été ajoutées à l'annexe de la LGFSPN à ce moment-là<sup>20</sup>. En février 2011, 60 Premières nations étaient inscrites. Le Tableau 2 résume les niveaux de

---

<sup>19</sup> TULO Centre of Indigenous Economics. <http://www.tulo.ca/default.htm>

<sup>20</sup> CFPN, *Article 83 et LGFSPN - Autorités fiscales des Premières nations – Analyse des tendances*, préparée aux fins de la réunion du 1<sup>er</sup> novembre 2010.

participation de chaque année depuis que les 33 Premières nations de départ ont été inscrites à l'annexe de la Loi.

**Tableau 2 : Nombre de Premières nations inscrites à l'annexe de la LGFSPN**

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
<b>Premières nations</b>	33	45	55	60

Source : *Gazette du Canada*

Le Tableau 3 présente les Premières nations inscrites à l'annexe de la LGFSPN, par province. La majorité des Premières nations inscrites (45) sont situées en Colombie-Britannique et les 15 restantes sont réparties ailleurs au Canada. Des répondants ont expliqué la distribution des Premières nations inscrites par le fait que les Premières nations qui ont toujours perçu les impôts fonciers sont situées en Colombie-Britannique. Ils ont également mentionné le fait que la participation d'autres régions devrait augmenter une fois la LGFSPN élargie pour inclure la perception d'autres recettes fiscales. La population totale des Premières nations inscrite actuellement en vertu de la LGFSPN se chiffre à environ 46 000 personnes (6 % de la population totale inscrite)<sup>21</sup>.

**Tableau 3 : Premières nations inscrites à l'annexe de la LGFSPN, par province (Février 2011)**

	CB	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NE	Î.-P.-É.	T.-N.-L.	YK	T.N.-O.	NU	Total
<b>LGFSPN</b>	45	1	6	1	3	0	4	0	0	0	0	0	0	60
<b>Nombre total des PN</b>	198	47	70	63	140	39	15	13	2	3	18	26	0	634
<b>PN inscrites en % de toutes les PN</b>	23 %	2 %	7 %	2 %	2 %	0 %	27 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	9 %

Source : *Gazette du Canada*

Il faut également souligner que les Premières nations signataires de traités et les Premières nations autonomes nécessitent un règlement d'adaptation afin de pouvoir être inscrites en vertu de la Loi. À l'heure actuelle, deux Premières nations, soit Tsawwassen (signataire de traité) et Westbank (autonome), travaillent en collaboration avec AINC sur le règlement d'adaptation. Tsawwassen a été ajoutée au départ à l'annexe de la LGFSPN en décembre 2007, mais lorsque le traité de la Première nation de Tsawwassen est entré en vigueur le 3 avril 2009, la Première nation n'était plus définie en tant que « bande » aux termes de la *Loi sur les Indiens* et, par conséquent, n'était plus admissible pour être inscrite à l'annexe de la LGFSPN<sup>22</sup>.

Les Premières nations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest qui n'ont pas conclu d'ententes d'autonomie gouvernementale ou d'accords sur des revendications territoriales et qui ne disposent pas de terres de réserve ne peuvent pas accéder la LGFSPN.

<sup>21</sup> Données d'AINC sur la population des Indiens inscrits, 2006.

<sup>22</sup> Canada, *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 144, n° 24, 24 novembre 2010. <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2010/2010-11-24/pdf/g2-14424.pdf>

Les autres impacts positifs inattendus suivants ont été mis au jour par les participants à l'évaluation :

- On assiste à une augmentation continue du nombre de Premières nations percevant des impôts fonciers en vertu de l'article 83 ou de la LGFSPN. Une proportion de 84 % de Premières nations (21 sur 25) ayant commencé à percevoir les impôts fonciers depuis 2007 a choisi la LGFSPN au lieu de l'article 83.
- On a signalé que les administrations locales sont plus disposées à établir des partenariats avec les Premières nations concernant le développement économique. Par exemple, la Première nation Shuswap est pleinement intégrée avec les gouvernements régionaux pour ce qui est de la prestation des services et de l'exploitation du potentiel économique. Plus précisément, la Première nation exploite l'aéroport régional et l'infrastructure hydraulique qui dessert l'ensemble de la région et le district régional assure les services d'incendie pour tout le secteur<sup>23</sup>. Les répondants ont affirmé que ces genres d'ententes sont possibles, car le district régional est certain que la Première nation est en mesure de s'acquitter de ses obligations dans ce type d'ententes de services.

On peut voir également cela dans le plan stratégique du district de West Vancouver, qui a déterminé les priorités suivantes : [traduction] « Accorder de l'importance aux relations intergouvernementales, plus particulièrement la collaboration avec notre député à l'Assemblée législative et notre député à la Chambre des communes, la nation des Squamishs, ainsi qu'avec North Vancouver City et North Vancouver District. Notre approche proactive a été utile et si nous souhaitons gérer les choses de manière appropriée, nous devons être prêts à effectuer une modification législative et préparés pour coordonner et peut-être même fusionner des services. »<sup>24</sup> Au cours d'une entrevue concernant l'évaluation, le maire du district de West Vancouver a corroboré des observations émises par les responsables du CGFPN à savoir que la LGFSPN facilite les partenariats entre la nation des Squamishs et le district de West Vancouver en leur accordant des pouvoirs fiscaux semblables à ceux des autres paliers de gouvernement.

- Le CGFPN a signalé qu'une collectivité des Premières nations utilise les produits du CGFPN pour obtenir des taux favorables auprès des prêteurs privés.
- Une entente de principe porte sur le recours au processus de certification du CGFPN comme mesure de substitution à l'évaluation générale d'AINC.

Les quatre sections suivantes présentent les conclusions de l'évaluation concernant la mise en œuvre et le rendement (réussite) dans chacune des quatre institutions créées en vertu de la LGFSPN. Les conclusions liées à l'efficacité et à l'économie sont abordées à la section 8.

---

<sup>23</sup> CFPN, Rapport annuel 2009-2010.

<sup>24</sup> District de West Vancouver, Community Strategic Plan.

[http://westvancouver.ca/uploadedFiles/Publications/Strategic\\_Plan/DWV\\_StrategicPlan\\_May2010\[1\].pdf](http://westvancouver.ca/uploadedFiles/Publications/Strategic_Plan/DWV_StrategicPlan_May2010[1].pdf) (consulté en février 2011).

## **4. Conclusions– Commission de la fiscalité des premières nations**

---

### **4.1 Besoin continu et pertinence des mandats institutionnels**

*Résumé des principales conclusions : En vertu de la LGFSPN, le mandat de la CFPN vise à faciliter la tâche des tiers investisseurs dans la propriété foncière des réserves en augmentant la transparence et l'équité du régime fiscal. La CFPN est essentielle aux régimes de l'impôt foncier dans les réserves, étant donné qu'elle est responsable de l'administration de l'article 83 de la Loi sur les Indiens ainsi que de la Partie 2 de la LGFSPN.*

En vertu de l'article 29 de la LGFSPN, les buts de la CFPN sont les suivants :

- Assurer l'intégrité du système d'impôt foncier des Premières nations et favoriser une approche commune en cette matière à la grandeur du pays en ce qui concerne les écarts dans les systèmes d'impôt foncier des provinces;
- Assurer que les systèmes d'impôt foncier des Premières nations tiennent à la fois compte des intérêts des contribuables, ainsi que des responsabilités des chefs et des conseils afin de régir les affaires des Premières nations;
- Empêcher les conflits ou en permettre la résolution rapide en ce qui concerne l'application des textes législatifs sur les recettes locales;
- Aider les Premières nations à exercer leurs compétences dans le domaine de l'impôt foncier sur les terres de réserves et aider les Premières nations à administrer leurs systèmes d'imposition;
- Élaborer des programmes de formation pour les administrateurs de l'impôt foncier chez les Premières nations;
- Aider les Premières nations à réaliser un développement économique durable grâce à la production de revenus locaux stables;
- Favoriser au sein des Premières nations un régime d'impôt foncier transparent qui présente une certitude pour les contribuables;
- Aider à faire comprendre les systèmes d'impôt foncier des Premières nations; et
- Offrir des conseils au ministre en ce qui concerne l'élaboration future du cadre régissant l'élaboration des textes législatifs sur les recettes locales.

Le mandat de la CFPN a été jugé essentiel quant à la mise en œuvre de la LGFSPN dans son ensemble, étant donné qu'il favorise la certitude et la transparence dans la manière dont les systèmes fiscaux fonctionnent dans les réserves. Les Premières nations peuvent percevoir des impôts en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, mais les règlements et les mécanismes en

place sont très limités pour assurer la représentation des contribuables qui ne sont pas membres de bandes (ce qui représente par conséquent une désincitation aux non-membres pour investir dans les réserves). Cette question revêt beaucoup d'importance, puisque la plupart des contribuables ne sont pas membres de bandes. La LGFSPN règle cette question en exigeant des Premières nations d'assurer la représentation des contribuables, y compris la possibilité pour les contribuables de faire valoir leurs points de vue auprès de la Commission avant l'approbation des textes législatifs sur les recettes locales. Par ailleurs, la LGFSPN a accordé à la CFPN les pouvoirs de tribunal administratif « pour empêcher ou permettre la résolution rapide des conflits en ce qui concerne l'application des textes législatifs sur les recettes locales. »

En plus de sa responsabilité en vertu de la LGFSPN, la CFPN est responsable de fournir au ministre de conseils en ce qui a trait aux règlements administratifs sur l'impôt foncier conformément à l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et, par conséquent, toutes les Premières nations qui perçoivent l'impôt foncier sont régies et appuyées par la CFPN.

## 4.2 Mise en œuvre

**Résumé des principales conclusions :** *En se fondant sur l'analyse du cadre de gouvernance de la CFPN, de l'utilisation des ressources et de la mesure dans laquelle chaque institution assure les services dans ses zones de compétence, l'évaluation a conclu que la CFPN est complètement opérationnelle et assume ses responsabilités en vertu de la LGFSPN tel que prévu. De plus, par l'entremise de la CFPN, les Premières nations ont généré plus de 170 millions de dollars en recettes locales (dont 7 millions de dollars sont liés à l'application des dispositions de la LGFSPN et 100 millions de dollars à l'application des dispositions de l'article 83).*

### 4.2.1 Cadre de gouvernance

La CFPN a établi un cadre de gouvernance approprié conforme à la Partie 2 de la LGFSPN. L'institution est une société à régie partagée<sup>25</sup>; le ministre est responsable de la nomination de neuf commissaires, y compris le président et le vice-président, par l'entremise du processus de nomination par décret, et le Centre du droit autochtone de « University of Saskatchewan »| est responsable de la nomination d'un commissaire. Parmi les dix commissaires, un doit être un contribuable qui utilise les terres de réserve à des fins commerciales, un qui les utilise à des fins résidentielles et un à des fins de services.

La Commission est en place depuis juillet 2007, lorsque la dernière nomination a eu lieu. Elle est composée actuellement de dix représentants de toutes les régions du pays, à l'exception des territoires.

Les règles de procédures et de gouvernance de la Commission ont été établies. Elles couvrent les domaines liés aux buts et domaines de services, aux délibérations, aux groupes d'experts et comités, au premier dirigeant et au secrétariat, à la modification des lois, aux exigences

---

<sup>25</sup> Les sociétés à régie partagée comprennent les sociétés sans capital-actions à l'égard desquelles le Canada est habilité, directement ou par l'intermédiaire d'une société d'État, en vertu d'une loi, de statuts constitutifs, de lettres patentes, de règlements ou de toute entente contractuelle (ce qui comprend les ententes de financement et les accords de contribution) à nommer ou à désigner un ou plusieurs membres ayant droit de vote au sein de l'organe de direction (annexe B, Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts (2007)).

réglementaires, à la gestion financière et à l'établissement de rapports. Il ressort des éléments de preuve que les processus de prise de décisions établis par la Commission prennent en considération tant les intérêts des gouvernements des Premières nations que ceux des contribuables qui acquittent des impôts fonciers. Par exemple, en ce qui touche l'élaboration des politiques, les règles de procédures et de gouvernance indiquent que l'objectif consiste à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des normes efficaces qui appuient les saines pratiques administratives et renforcent la confiance et la certitude de la Première nation et du contribuable quant à l'intégrité du système d'imposition local.<sup>26</sup>

Les répondants ont affirmé que cette structure de gouvernance permet une indépendance appropriée quant à la prise de décisions, ainsi qu'une surveillance appropriée de la part du gouvernement du Canada.

Il ressort de l'examen de la documentation que la Commission respecte les principes de la gouvernance, à savoir leadership et gérance<sup>27</sup> et légitimité et voix<sup>28</sup>. Il ressort également de l'examen que les comités établis par le président pour appuyer le travail de la Commission respectent les principes de la gouvernance, à savoir la réalisation ou le rendement. Les comités qui ont été créés sont les suivants :

- Comité de la haute direction;
- Comité de gestion;
- Comité de vérification;
- Comité de détermination des taux d'imposition en vertu de l'article 83;
- Education and First Nation Tax Administrators Association Committee;
- Comité des relations internationales; et
- Comité de rédaction de la *Gazette des premières nations*.

#### 4.2.2 Dépenses

Comme le montre le Tableau 4, les dépenses totales de la CFPN se chiffraient à 26,1 millions de dollars et les dépenses de chaque année correspondent étroitement aux dépenses prévues.

---

<sup>26</sup> Commission de la fiscalité des premières nations. Règles de procédures et de gouvernance.

<sup>27</sup> Concept développé dans Brown, Debra L. et Brown, David, « Governance Gone Global: the Principles behind good governance practices », *Le Conference Board du Canada*, mars 1999, page 4.

<sup>28</sup> Concept développé dans Graham, John, Amos, Bruce et Plumptre, Tim, « Principes de bonne gouvernance au 21<sup>e</sup> siècle », *Précis de politique no. 15, Institut sur la gouvernance, août 2003, page 1.*

**Tableau 4 : Dépenses prévues d'AINC concernant la CFPN par rapport aux dépenses réelles (en milliers de dollars)**

Dépenses	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Prévues	2 975	5 343	4 490	4 500	4 510	21 818
Réelles	3 530	5 492	5 775	5 477	5 918	26 192
Différence	(555)	(149)	(1 285)	(977)	(1 408)	(4 374)

Source : Les dépenses prévues sont un résumé tiré des documents de financement. Les dépenses réelles sont tirées des documents financiers de la CFPN.

Note : 2006-2007 et 2007-2008 incluent les transferts de fonds à la Commission consultative de la fiscalité indienne (prédécesseur de la CFPN) dans le cadre de la transition vers la CFPN.

### 4.2.3 Activités

La CFPN assure la prestation de tous les services qui font partie de son mandat. La transition opérée par la CFPN pour devenir pleinement opérationnelle a été appuyée par la création de la Commission consultative de la fiscalité indienne, qui était déjà en activité depuis 15 ans. De plus, un certain nombre de Premières nations se sont engagées à s'inscrire bien avant l'adoption de la LGFSPN.

La CFPN dispose d'un bureau principal dans la réserve de la bande indienne de Kamloops et d'un bureau dans la région de la capitale nationale, en conformité avec l'article 26 de la Loi. Les deux bureaux assurent les services de la Commission aux Premières nations régies par la LGFSPN et par l'article 83 en mettant l'accent, à l'échelle régionale, sur la prestation des services. Le registre de la LGFSPN se trouve au bureau principal et le registre concernant l'article 83 se trouve au bureau de la région de la capitale nationale. La Commission est appuyée par 22 équivalents temps plein et organisée selon six secteurs d'activité qui relèvent du premier dirigeant. Pour appuyer ses activités, la CFPN a mis en place des politiques et des procédures concernant la gestion de l'information, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Elle a également élaboré une politique sur la participation du public pour favoriser la participation accrue des intervenants dans la mise en place et l'amélioration des politiques, des procédures, des normes et des services de la CFPN.

La CFPN a créé et mis en œuvre un plan directeur pour chaque année d'activité et des rapports annuels sur la réalisation des objectifs définis par les plans directeurs. Elle continue également à maintenir un registre des textes législatifs approuvés aux termes de la LGFSPN, un registre des règlements administratifs pris en vertu de l'article 83 et, par l'entremise du Centre du droit autochtone du Canada, elle publie la *Gazette des premières nations*<sup>29</sup> deux fois par année. La *Gazette* inclut tous les règlements administratifs pris en vertu de l'article 83 et textes législatifs aux termes de la LGFSPN. Par ailleurs, la CFPN a créé un site Web qu'elle tient à jour et publie des bulletins d'information.

La CFPN a répondu à dix exigences conformément à l'article 35 de la LGFSPN (y compris les dépenses, l'évaluation foncière, les impôts fonciers, la taxe sur les services, les taux d'imposition annuels, les droits d'aménagement, l'emprunt, les critères d'approbation des emprunts, la représentation des contribuables auprès du conseil, ainsi que la présentation de l'information relative aux exigences de l'article 8). Le cadre stratégique mis au point inclut les politiques suivantes concernant : le registre de la LGFSPN, la publication de la *Gazette des premières*

<sup>29</sup> La *Gazette des premières nations* est disponible en ligne à l'adresse [www.fng.ca](http://www.fng.ca).

*nations*, la participation du public, ainsi que la prévention et le règlement des différends. Elle a également élaboré un plan de travail concernant l'élaboration des lois ainsi que des modèles pour les plans de représentation, les avis, les lettres relatives à la présentation des lois sur la fiscalité foncière et les lettres relatives à la présentation des lois portant modification.

Par ailleurs, la CFPN a élaboré 23 lois types concernant notamment : l'imposition, l'évaluation, les taux, les dépenses, les taxes relatives à la fourniture de services, les droits d'aménagement, la représentation des contribuables auprès du conseil, la loi sur les emprunts à long terme, la loi sur les ententes d'emprunts à long terme. Des lois types sur l'impôt foncier propres aux régions ont été également élaborées pour les Premières nations dans huit provinces. La CFPN a élaboré et mis en œuvre les procédures relatives à l'examen et à l'approbation des modèles de la LGFSPN (après l'approbation de la loi fiscale locale de départ, les Premières nations demandent l'approbation annuelle des lois sur l'évaluation foncière et les taux d'imposition foncière).

En vertu du cadre de réglementation appuyant l'imposition foncière conformément à l'article 83, la CFPN a élaboré de nouvelles politiques liées aux règlements administratifs régissant l'impôt foncier, l'évaluation foncière et les taux d'imposition foncière annuels, et les dépenses annuelles, ainsi que des règlements administratifs types concernant l'impôt foncier, l'évaluation foncière et les taux d'imposition foncière annuels, les dépenses et la gestion financière, comme elle a élaboré des règlements administratifs régissant les compagnies de téléphone et les permis d'affaires.

Trente-neuf Premières nations perçoivent actuellement les impôts en vertu de la LGFSPN et 102 Premières nations ont adopté des règlements administratifs en vertu de l'article 83.

La CFPN a également travaillé en collaboration avec le Tulo Centre of Indigenous Economics<sup>30</sup> et en partenariat avec l'Université Thompson Rivers afin d'élaborer et d'offrir des programmes d'accréditation dans le domaine de l'économie appliquée et de l'administration fiscale des Premières nations.

Le Tableau 5 résume certaines des activités que la CFPN a entreprises depuis qu'elle est en activité. Il indique le niveau d'effort déployé par la CFPN dans le but d'aider les Premières nations à prendre des décisions concernant leur inscription à l'annexe de la Loi.

---

<sup>30</sup> Le Tulo Centre of Indigenous Economics est un organisme sans but lucratif qui offre des programmes menant à l'obtention de certificats et de diplômes en administration fiscale, en économie et bientôt en finances publiques des Premières nations. Le Tulo Centre a été créé par la Commission consultative de la fiscalité indienne en 2007 et constitué en société le 31 janvier 2008. Il s'efforce d'établir la capacité nécessaire pour mettre en place des cadres juridiques, administratifs et techniques afin de permettre aux marchés de progresser sur les terres autochtones. <http://www.tulo.ca/tulohistory.htm>.

**Tableau 5 : Les activités de la CFPN de 2007 à 2010**

	2007	2008	2009	2010
Réunion nationale – administrations fiscales des Premières nations	1	0	0	1
Présentations / Réunions concernant la LGFSPN	38	49	61	48
Présentations sur l'impôt foncier aux Premières nations connaissant peu le système d'imposition	5	9	9	14
Résolution du conseil de bande concernant la LGFSPN, reçue à la suite d'une présentation sur l'impôt foncier	1	3	3	2
Résolution du conseil de bande concernant la LGFSPN, reçue et destinée aux Premières nations connaissant peu le système d'imposition	9	6	4	9
Textes législatifs de la LGFSPN approuvés	0	81	90	69
Règlements administratifs pris en vertu de l'art. 83 recommandés aux fins d'approbation	104	64	61	40

Source : CFPN, novembre 2010 (mise à jour en mars 2011).

Note : Comme la CFPN établit ses rapports selon un cycle d'année civile, l'information figurant sur ce tableau est présentée selon les années civiles.

**Conformité avec les pratiques exemplaires :** Le régime d'impôt foncier des Premières nations et les lois découlant de la LGFSPN ont été jugés conformes aux pratiques exemplaires relatives à l'impôt foncier à l'échelle du gouvernement provincial et de l'administration locale. Parmi les objectifs du système fiscal, il faut citer l'harmonisation à l'échelle régionale. De plus, les lois types de la CFPN sont conçues pour prendre en compte les différences régionales.

Des répondants ont souligné que chaque Première nation a des besoins et des raisons uniques pour s'inscrire à l'annexe de la LGFSPN; le fait de se servir des lois types de la CFPN représente une approche rentable, car cela permet d'avoir un cadre qui peut être adapté pour respecter les exigences propres aux Premières nations.

### 4.3 Résultats

Les résultats attendus quant à la CFPN, tel que cela a été établi dans les documents de financement d'AINC, étaient les suivants :

- Confiance accrue dans les régimes d'impôt foncier des Premières nations;
- Transparence accrue pour ce qui est du processus d'examen de la loi et une approbation en temps voulu des textes législatifs sur les recettes locales des Premières nations;
- Nombre accru d'administrateurs formés, développement des connaissances accru et sensibilisation accrue du public à l'égard des régimes d'impôt foncier des Premières nations.
- Meilleur accès et transparence accrue quant au règlement des différends relatifs à l'impôt sur la propriété foncière.

Selon les éléments de preuve mis au jour par l'évaluation, la CFPN a donné des résultats positifs dans chacun des quatre volets relatifs aux résultats attendus :

## Recettes fiscales et confiance des investisseurs

Depuis 2007, les collectivités des Premières nations ont généré plus de 184 millions de dollars de recettes locales en percevant l'impôt foncier en vertu soit de l'article 83 soit de la LGFSPN. Le Tableau 6 résume les recettes fiscales annuelles :

**Tableau 6 : Recettes fiscales perçues en vertu de la LGFSPN et de l'article 83 (en millions de dollars)**

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Recettes fiscales estimées, LGFSPN	-	16,1 \$	26,3 \$	27,1 \$	69,5 \$
Recettes fiscales estimées, art. 83	34,6 \$	27,2 \$	27,0 \$	26,4 \$	115,2 \$
<b>Total</b>	<b>34,6 \$</b>	<b>43,3 \$</b>	<b>53,3 \$</b>	<b>53,5 \$</b>	<b>184,7 \$</b>

Source : CFPN, document fourni aux évaluateurs au cours de leur visite dans les bureaux de la CFPN, novembre 2010.

Note : en vertu de l'article 83, les Premières nations n'ont pas à soumettre leurs règlements administratifs sur les dépenses et par conséquent, les recettes fiscales en vertu de l'article 83 sont probablement déclarées en partie seulement.

Selon les répondants, le régime fiscal de la LGFSPN encourage les investissements dans les communautés autochtones en accordant au contribuable un degré de représentation absent de l'article 83. En vertu de cet article, les contribuables ne peuvent compter sur une réglementation pour communiquer leurs préoccupations au conseil de bande. La LGFSPN traite cette question en accordant les pouvoirs d'un tribunal administratif à la Commission, qui peut alors examiner l'application des règlements fiscaux locaux et ordonner des modifications, si elle juge que ces législations sont inéquitables ou incorrectement appliquées (LGFSPN, article 33). Cela s'est traduit par une plus grande transparence du système d'imposition. De plus, comme le montre le Tableau 7, les contribuables qui investissent dans des biens immobiliers ont une confiance accrue à l'égard des terres de réserve (l'évaluation de la valeur des biens est vue comme une mesure de substitution quant à la confiance des non-membres qui investissent dans des terres de réserve). Il faut noter, cependant, que la mesure dans laquelle les valeurs des biens immobiliers sont attribuables à la LGFSPN demeure difficile à cerner.

**Tableau 7 : Total des valeurs évaluées, LGFSPN et article 83 (en millions de dollars)**

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Valeur des biens évalués, LGFSPN	-	1 417,1 \$	2 458,8 \$	2 459,1 \$
Valeur des biens évalués, art.83	1 500,7 \$	516,9 \$	2 354,0 \$	2 193,7 \$

Source: CFPN, document fourni aux évaluateurs au cours de leur visite dans les bureaux de la CFPN, novembre 2010.

Note : en vertu de l'article 83, les Premières nations n'ont pas à soumettre de renseignements sur les évaluations; il est donc probable que la valeur des biens immobiliers évalués en vertu de l'article 83 est déclarée en partie seulement.

## Clarté et cohérence des lois mises en place par des Premières nations

On a constaté que la cohérence et la qualité des lois fiscales locales se sont améliorées depuis 2007 grâce aux normes de la CFPN et à la *Gazette des premières nations*, qui permet aux Premières nations d'examiner et d'adopter des lois pertinentes.

La CFPN a élaboré des exemples de lois et de normes mis à la disposition des Premières nations sur son site Web. Ces exemples aident les Premières nations sans expérience en matière d'imposition à préparer des lois qui répondent à leurs besoins. Les répondants ont fait observer que chaque Première nation a des besoins particuliers ainsi que ses propres raisons de s'inscrire à l'annexe de la LGFSPN, mais il serait contre-productif de réinventer la roue pour chaque circonstance.

Selon eux, par ailleurs, la *Gazette des premières nations* est un accomplissement exceptionnel. Il est essentiel d'avoir accès aux lois, et la Gazette a joué un rôle décisif dans la mise à la disposition de cette information à toutes les Premières nations. Les répondants ont souligné que l'accès en ligne rend les recherches plus faciles. D'un autre côté, disposer de documents papiers est important pour certaines institutions comme les bibliothèques et les tribunaux.

### **Capacité des Premières nations à administrer les impôts**

D'après les répondants, le nombre de gestionnaires du fisc formés est en augmentation; ils attribuent cette croissance au partenariat entre la Commission et le Tulo Centre of Indigenous Economics et l'Université Thompson Rivers. La CFPN souhaitait voir un établissement d'enseignement agréé fournir des outils à des étudiants afin que ces derniers aident la Commission à mettre sur pied un cadre juridique et des systèmes administratifs aptes à encadrer des marchés réels sur des terres des Premières nations. Tulo est à l'heure actuelle le seul centre de formation pour l'agrément d'administrateurs de l'impôt, et ses programmes de certification sont les premiers de ce type au Canada. On constate le plus grand intérêt pour les cours donnés au Tulo (plus de 150 étudiants inscrits jusqu'à aujourd'hui) et les répondants ont fait remarquer qu'un diplômé du Tulo est susceptible d'intéresser des Premières nations qui envisagent d'instaurer des impôts fonciers. Le Tulo Centre a également noué des partenariats avec la First Nations Tax Administrators Association (FNTAA), le Consensus Building Institute<sup>31</sup> et l'Institute for Liberty and Democracy<sup>32 33</sup>.

La CFPN, en consultation avec la FNTAA, a élaboré un logiciel d'administration de l'impôt qui assure que les Premières nations aient accès à un système abordable pour le traitement de l'information d'évaluation et la perception des recettes fiscales. Ce logiciel aide les administrateurs fiscaux travaillant pour des Premières nations au long du cycle fiscal annuel complet : évaluations, budgétisation, approbation des taux, avis d'imposition, perception et mise en recouvrement. Il tient compte des règlements administratifs et des exigences de l'article 83, et des normes de la LGFSPN et de la CFPN. Dans l'ensemble, ce logiciel d'administration fiscale a été très bien reçu et il est utilisé par quelque 40 Premières nations. Les répondants le jugeaient bien conçu et convivial.

---

<sup>31</sup> Le Consensus Building Institute est un organisme sans but lucratif créé par des praticiens et des théoriciens émérites dans les domaines de la négociation et du règlement de différends. L'Institut collabore avec des dirigeants, des intervenants, des experts et des collectivités afin de favoriser des négociations efficaces, de créer des consensus et de régler des conflits. Il a été fondé par Lawrence Susskind, professeur au Département des études et de la planification urbaines du MIT.

<sup>32</sup> L'Institute for Liberty and Democracy est un centre d'études établi à Lima qui se consacre à la promotion des droits de propriété dans les pays en développement. Il a été constitué en 1979 par l'économiste péruvien Hernando de Soto.

<sup>33</sup> Tulo Centre of Indigenous Economics. Diaporama préparé pour la visite de la CFPN, 1<sup>er</sup> novembre 2010.

## **Résolution de différends**

L'évaluation a révélé que la CFPN résout des situations avant qu'elles ne dégèrent en plaintes et examens qui exigent des procédures plus étoffées.

Pour accomplir le volet résolution de conflits de son mandat, la CFPN a préparé un guide d'examen en vertu de l'article 33 à l'intention des commissaires et de leur personnel ainsi qu'une politique de résolution des différends qui établit un cadre favorisant le recours à des méthodes de prévention et de résolution des différends afin de trouver des solutions mutuellement avantageuses dans de brefs délais. Une composante clé de cette politique est la liste de médiateurs accessible en tout temps par les parties. La politique de résolution des différends concerne les systèmes fiscaux couverts par l'article 83 et par la LGFSPN.

## 5. Conclusions – Conseil de gestion financière des Premières nations

---

### 5.1 Besoin continu et pertinence des mandats institutionnels

*Résumé des principales conclusions : Le mandat du CGFPN dans le cadre de la LGFSPN est essentiel pour l'émission d'obligations par l'AFP, puisqu'il incombe au CGFPN de certifier de la bonne santé financière des Premières nations. Le CGFPN répond également à la nécessité d'intervenir pour régler des cas comme celui d'une Première nation appliquant incorrectement ou de façon inéquitable des lois fiscales locales ou ne satisfaisant pas aux obligations de paiement de l'AFP.*

Les objectifs du CGFPN sont les suivants :

- aider les Premières nations à développer leur capacité à satisfaire à leurs exigences en matière de gestion financière;
- aider les Premières nations dans leurs rapports avec d'autres gouvernements quant à la gestion financière, notamment sur les questions de reddition de comptes et du partage des responsabilités fiscales;
- aider les Premières nations à élaborer, établir et améliorer leurs relations avec les institutions financières, les partenaires commerciaux et les autres gouvernements, afin de favoriser leur développement socioéconomique;
- élaborer et soutenir l'application de critères généraux de notation financière chez les Premières nations;
- fournir des services d'examen et de vérification concernant la gestion financière des Premières nations;
- fournir des services d'évaluation et d'homologation concernant la gestion financière et le rendement financier des Premières nations;
- fournir des services de surveillance de la gestion financière et du rendement financier des Premières nations;
- fournir des services de cogestion et de gestion par un séquestre-administrateur; et
- prodiguer des conseils, et des services d'évaluation, d'examen et de recherche en matière de politiques portant sur l'établissement d'ententes fiscales entre les gouvernements des Premières nations et d'autres gouvernements.

Ce mandat a été jugé essentiel à la mise en œuvre globale de la LGFSPN, compte tenu que le CGFPN assure la surveillance réglementaire en matière de gestion financière. Pour qu'une Première nation devienne un membre emprunteur en vertu de la LGFSPN, elle doit être certifiée par le CGFPN. Cela permet au CGFPN d'informer des investisseurs potentiels de la santé d'une Première nation quant à sa gestion financière. De plus, le CGFPN a le pouvoir d'instaurer la cogestion ou la gestion par un séquestre-administrateur des recettes locales d'une Première nation, s'il y a un risque grave que cette dernière manque à ses engagements auprès de l'Administration financière des Premières nations. À ce titre, le rôle du CGFPN est un élément crucial du système financier déployé en vertu de la LGFSPN.

Le CGFPN est en outre essentiel pour le système d'imposition chapeauté par la LGFSPN puisque ce pouvoir de cogestion ou de gestion par une tierce partie du compte de recettes d'une

Première nation peut s'appliquer dans les cas où les lois fiscales locales sont incorrectement ou inéquitablement appliquées.

Les participants à l'étude de cas ont fait observer que même s'il est surtout concerné par les Premières nations inscrites à l'annexe de la LGFSPN, le CGFPN met ses outils et ses services à la disposition de toutes les Premières nations, qu'elles se prévalent ou non des dispositions de la LGFSPN. Les Premières nations sont incitées à se servir des outils du CGFPN, ne serait-ce que pour améliorer leurs rapports avec les institutions bancaires, y compris l'AFPN, en augmentant la confiance à l'égard de leurs systèmes financiers et de leur gouvernance. Le mandat élargi du CGFPN consiste à aider les Premières nations à acquérir la capacité de gérer leurs ressources financières croissantes et les liens qui en découlent entre la gestion des biens et celle des responsabilités. Les Premières nations qui établissent des lois sur la gestion de leurs finances en suivant les normes du CGFPN et qui lui demandent son approbation vont contribuer à s'assurer que leurs « affaires sont menées selon des processus et des mécanismes de contrôle, de reddition de comptes et de transparence appropriés ». De plus, le CGFPN signale que les normes d'administration financière associées à la LGFSPN créent un cadre de gestion financière et de reddition de comptes qui peut satisfaire les exigences financières d'autres lois optionnelles comme la Loi sur la gestion des terres des premières nations, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations et la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations.

## 5.2 Mise en œuvre

*Résumé des principales conclusions : Le CGFPN a connu des retards de mise en œuvre, mais il est maintenant en train de déployer les responsabilités prévues à la LGFSPN.*

### 5.2.1 Cadre de gouvernance

Le CGFPN a établi un cadre efficace de gouvernance. La Partie 3 de la LGFSPN établit spécifiquement sa structure de gouvernance à titre d'institution indépendante, soit une corporation à régie partagée. Il revient au ministre de nommer de six à douze directeurs (y compris le président) par le processus du gouverneur en conseil, et à l'Association des agents financiers autochtones du Canada de nommer jusqu'à trois directeurs.

Le conseil d'administration actuel – composé de neuf directeurs dont le président – est en place depuis août 2007, date de la dernière nomination.

La présente évaluation a révélé que la structure de gouvernance du CGFPN répond à plusieurs principes de bonne gouvernance. Il y a des preuves de leadership et de légitimité et de voix dans la structure du conseil d'administration, particulièrement en ce qui concerne l'inclusion des membres de l'Association des agents financiers autochtones du Canada et le nombre de sièges qui leur a été accordés. Jusqu'à maintenant, le conseil d'administration a formé quatre comités couvrant l'ensemble de ses responsabilités :

- Comité de vérification et de gestion du risque
- Comité de la gouvernance et des ressources humaines
- Comité de certification, d'approbation et des normes
- Comité du développement des capacités

L'existence de comités de travail est signe que le conseil d'administration s'engage en faveur du service, du rendement et de la responsabilité; il semble bien que la structure de gouvernance donne des résultats.

Cependant, plusieurs répondants n'appuyaient pas le modèle de régie partagée pour le conseil d'administration du CGFPN. Ils estiment qu'il y a un manque général de planification associé à son effectif. Ils aimeraient, par ailleurs, que la planification de la relève soit faite avec plus de rigueur. Ainsi, le mandat du président, échu au mois d'octobre 2010, n'a pas été reconduit avant le 20 janvier 2011<sup>34</sup>. Certaines des personnes interrogées estimaient qu'il vaudrait mieux que le président soit élu par le conseil d'administration plutôt que nommé par le gouvernement – cela augmenterait le degré d'indépendance du CGFPN. L'article 40 de la Loi devrait cependant être modifié pour la mise en place d'un tel changement. Des répondants ont mentionné que l'on aurait eu avantage à mettre en place une organisation de transition qui aurait pu devenir le CGFPN à l'entrée en vigueur de la Loi. Cela aurait permis de donner une longueur d'avance au CGFPN pour ce qui était d'établir sa capacité de départ.

### 5.2.2 Dépenses

Les dépenses totales du CGFPN de 2006-2007 à 2010-2011 se sont élevées à 16,5 millions de dollars. Le Tableau 8 présente les dépenses prévues et réelles pour cette période. Comme on peut le voir, les dépenses réelles ont été légèrement inférieures aux prévisions en 2006-2007 et en 2007-2008 (avant la nomination d'un conseil d'administration); cependant, les dépenses réelles globales correspondent de près aux dépenses prévues.

**Tableau 8 : Dépenses prévues par AINC et dépenses réelles du CGFPN (en milliers de dollars)**

Dépenses	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Prévues	2 147	4 238	3 660	3 760	3 890	17 695
Réelles	1 919	2 790	4 059	3 963	3 799	16 530
Différence	228	1 448	(399)	(203)	91	1 165

Source : les prévisions de dépenses résumées sont tirées des documents de financement du programme. Les dépenses réelles proviennent des dossiers financiers d'AINC consultés en janvier 2011.

Note : 2006-2007 et 2007-2008 incluent des sommes transférées au CGFPN par l'entremise du Sommet des Premières nations

### 5.2.3 Activités

Le CGFPN mène son mandat à bien en offrant du financement pour le développement des capacités des Premières nations, des services d'examen et d'approbation des lois de gestion financière, des services de certification de rendement financier et des services d'examen des systèmes de gestion financière. Depuis qu'il a véritablement entamé ses activités, selon son plan 2010-2011, le CGFPN a satisfait aux exigences de la Partie 6 de la LGFSPN et achevé l'élaboration de documents clés à l'intention de ses clients.

<sup>34</sup> Page Web sur les nouvelles du CGFPN

[http://www.fnfmb.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=40:harold-calla-reappointed-chair&catid=7:news&Itemid=10&lang=fr](http://www.fnfmb.com/index.php?option=com_content&view=article&id=40:harold-calla-reappointed-chair&catid=7:news&Itemid=10&lang=fr), consultée le 1er mars 2011

Le CGFPN maintient un bureau central dans la réserve de la Nation Squamish à West Vancouver (Colombie-Britannique). Le conseil d'administration sur un effectif de 13 employés<sup>35</sup> est structuré autour de trois branches d'activités : appui aux gouvernements des Premières nations; appui à d'autres gouvernements; et services intégrés.

Le résultat prévu des activités du CGFPN qualifiées d'« appui aux gouvernements des Premières nations » est que celles-ci développent des capacités qui les mèneront à la certification complète par le CGFPN. Le CGFPN a d'abord mis l'accent sur la création d'outils permettant aux Premières nations de mettre en place des systèmes de gestion financière efficaces. Pour y parvenir, le conseil d'administration a examiné et approuvé : des normes visant les lois sur l'administration financière, un exemple de loi de gestion financière, des normes pour les systèmes de gestion financière, des modèles de politiques et procédures, une politique d'intervention<sup>36</sup>, des normes d'établissement de rapports financiers, un cours de développement des capacités<sup>37</sup>. Le CGFPN diffuse cette documentation auprès des Premières nations participantes et la rend accessible sur son site Web. Le Tableau 9 montre comment les activités du CGFPN ont évolué au cours des trois premières années de son mandat.

**Tableau 9 : Activités du CGFPN de 2007 à 2010**

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
<b>Présentations / réunions LGFSPN /CGFPN</b>	15	29	32
<b>Élaboration de progr. d'études (nbre de modules/ nbre de groupes de consultation)</b>	Inventaire des possibilités de formation Élaboration des plans de cours	13/2	S/O
<b>Élaboration de textes législatifs sur l'administration financière</b>	Exemples de lois Normes législatives	S/O	S/O
<b>Certification</b>	Normes des systèmes Modèles de politiques/procédures	S/O	S/O
<b>Rapports sur les recettes locales</b>	Normes d'établissement de rapports	S/O	S/O
<b>Intervention</b>	Modèles de politiques/procédures	S/O	S/O
<b>Diffusion</b>	Site Internet du CGFPN Bulletin	S/O	S/O

Source : CGFPN, rapports annuels.

Des répondants estiment que, durant le présent exercice financier, une bonne part des activités du conseil d'administration a été consacrée à s'assurer que tous les éléments étaient en place pour que la première émission d'obligations reçoive la meilleure cote possible de la part de Moody's. Il a donc fallu que certaines normes, politiques et procédures soient modifiées ou mises à jour. Les répondants ont indiqué qu'après ce « rééquilibrage », le CGFPN est confiant que chaque référence à une action se fonde sur un modèle.

Le CGFPN s'est particulièrement concentré sur la politique d'intervention et les procédures et modèles associés. On y travaillait encore lors de la visite d'évaluation et les répondants ont indiqué que la CFPN poursuivrait sa collaboration avec le CGFPN afin de veiller à ce que les

<sup>35</sup> CGFPN, Plan d'activités 2010/2011, p. 29 de la version anglaise

<sup>36</sup> L'article 51 de la LGFSPN autorise le CGFPN à imposer la cogestion ou la gestion par un séquestre-administrateur à une Première nation en ce qui concerne ses recettes locales (soit celles produites aux termes d'un texte législatif sur les recettes locales pris en vertu du paragraphe 5(1) de la LGFSPN).

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.24.

politiques et procédures relatives à l'article 33<sup>38</sup> soient appropriées, cohérentes et bien comprises. À cette fin, les documents (notamment un scénario d'intervention) étaient sur le point d'être finalisés.

D'autre part, le CGFPN a mis sur pied des cours qu'il espère voir adoptés par l'Association des agents financiers autochtones du Canada et le Tulo Centre of Indigenous Economics dans le cadre de leurs programmes de formation et d'accréditation. L'objectif de ces cours est la sensibilisation à la gestion financière efficace, et selon les agents du CGFPN, 16 universités et collèges ont manifesté leur intérêt.

*Harmonisation avec les normes de l'industrie* : Le CGFPN a établi une série de normes de gestion financière afin de s'aligner sur les pratiques exemplaires de l'industrie. Dans son *Message du président*, Harold Calla écrit que « le membre d'une Première nation a le droit de savoir que les affaires de sa nation sont menées selon les processus, les contrôles, la reddition de comptes et la transparence qui conviennent. La mise en œuvre d'un système de gestion financière conforme aux normes du CGFPN donnera aux membres la certitude que les affaires de leur nation sont menées de la sorte. »<sup>39</sup>. Le premier dirigeant poursuit : « Le processus de normalisation et de certification du CGFPN s'harmonise avec les cadres COSO<sup>40</sup> et ISO 9000<sup>41</sup>, de sorte que les trois cadres indiquent tous que les systèmes et les contrôles d'administration financière efficaces doivent exister et fonctionner de manière uniforme à l'échelle de toute organisation. Cependant, les normes du CGFPN tiennent compte plus particulièrement des caractéristiques des Premières nations<sup>42</sup>. »

### 5.3 Résultats

Les résultats attendus étaient résumés dans les documents de financement du programme:

- sensibilisation accrue des Premières nations à une gestion financière efficace;
- plus grande capacité des Premières nations à appliquer des pratiques et processus de gestion financière efficaces;
- nombre accru de Premières nations dont le système de gestion financière est certifié par le CGFPN;
- nombre accru de Premières nations en meilleure position pour négocier des ententes fiscales avec d'autres gouvernements et le secteur privé;
- stabilité accrue par l'entremise de la cogestion et d'un soutien à la gestion par un séquestre-administrateur des comptes de recettes locales; et
- notation financière améliorée des Premières nations.

---

<sup>38</sup> Article traitant des actions qui peuvent être entreprises si la plainte d'un contribuable ne se résout pas à son entière satisfaction.

<sup>39</sup> CGFPN, *Rapport annuel 2009/10*, p.4.

<sup>40</sup> Le COSO, organisme du secteur privé, aide les hautes directions et les entités de gouvernance à adopter des processus opérationnels plus efficaces, plus efficaces et plus éthiques. Le COSO est reconnu au plan international pour ses conseils en matière de gouvernance, de déontologie des affaires, de contrôle interne, de gestion des risques en entreprise, de lutte contre la fraude et d'établissement de rapports financiers.

<sup>41</sup> La famille de normes 9000 de l'*Organisation internationale de normalisation* (ISO) porte sur les systèmes de gestion de la qualité; ces normes sont conçues pour aider les organisations à s'assurer qu'elles répondent aux exigences des clients et d'autres intervenants.

<sup>42</sup> CGFPN, *op. cit.*, p.5.

Selon les dossiers du CGFPN, 11 Premières nations sont en train d'élaborer des systèmes de gestion financière et 26 sont en cours d'élaboration de lois sur l'administration financière, dont neuf ont terminé à rédaction. De surcroît, les agents ont indiqué qu'une autre Première nation se sert des outils du CGFPN pour concevoir ses systèmes (sans soutien direct du CGFPN) afin d'obtenir une notation favorable de la part de prêteurs privés.

Ces réalisations sont jugées importantes, compte tenu que le CGFPN a dû élaborer les politiques et normes appropriées (décrites à la section 4) avant que des Premières nations puissent commencer à établir leurs lois et systèmes.

Les agents ont en outre souligné que la préparation de lois sur l'administration financière peut être jugée très difficile par un conseil de bande, et qu'il faut généralement que la structure de gouvernance atteigne un certain niveau au sein des collectivités avant d'entamer ce processus. Les collectivités découvrent actuellement le temps que cela prend pour atteindre un tel niveau. Afin d'accompagner les Premières nations, le CGFPN fournit du financement provenant d'AINC à des Premières nations pour les aider à élaborer leurs textes législatifs. Les 33 Premières nations ont reçu 1 106 485 \$ au total (environ 33 000 \$ chacune) afin de compenser les coûts qui, selon les répondants, s'élèvent à plus du double de ce montant.

## 6. Constatations – Administration financière des Premières nations

---

### 6.1 Besoin continu et pertinence des mandats institutionnels

*Résumé des principales conclusions : Le mandat de l'AFPN que lui confère la LGFSPN est pertinent en ce que l'Administration fournit aux Premières nations un accès à du financement abordable pour l'aménagement d'infrastructures et le développement économique, et que la demande relative aux services de l'AFPN devrait augmenter lorsque celle-ci aura émis sa première obligation.*

L'AFPN a pour mission :

- de trouver pour ses membres emprunteurs, par l'utilisation de recettes fiscales foncières :
  - du financement à long terme pour les infrastructures destinées à la prestation de services locaux sur les terres de réserve,
  - du financement-location d'immobilisations pour la prestation de services locaux sur les terres de réserve, et
  - du financement à court terme pour couvrir les besoins de flux de trésorerie ou pour refinancer une dette à court terme à des fins d'immobilisation;
- de trouver pour ses membres emprunteurs, par l'utilisation d'autres recettes réglementaires, du financement à toute fin prévue par règlement;
- de trouver les meilleures conditions possible de crédit pour ses membres emprunteurs;
- de fournir des services de placement à ses membres et aux organismes des Premières nations; et
- de donner des conseils sur l'élaboration par les Premières nations de mécanismes de financement à long terme.

Les Premières nations ont besoin de capitaux pour bâtir des infrastructures dans les réserves et stimuler l'activité économique (comme l'achat de parts dans les projets indépendants de production d'énergie). Cependant, dans une étude spéciale sur les mécanismes institutionnels de développement économique dans les réserves, le Bureau du vérificateur général concluait que les Premières nations éprouvent de la difficulté à obtenir des prêts à cause de l'incertitude entourant la situation juridique de leurs organismes. Par exemple, une Première nation signalait qu'une importante banque à charte et une coopérative financière locale se sont toutes les deux demandé si ses organismes de développement économique pouvaient légalement emprunter de l'argent<sup>43</sup>. En outre, les participants à l'évaluation rapportaient que lorsqu'un prêteur commercial leur consent un prêt, les Premières nations paient habituellement des taux d'intérêt très élevés en raison de leur situation juridique.

L'essence du travail de l'AFPN consiste à trouver du financement commun pour répondre aux besoins en capital des Premières nations liés à l'aménagement d'infrastructures et au développement économique. La mise en commun des titres de créances émis par l'AFPN devrait

---

<sup>43</sup> Rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2003, Chapitre 9 – Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels, paragraphes 9.34 à 9.38.

réduire les coûts d'emprunt, prolonger le terme de remboursement des prêts jusqu'à 30 ans et éliminer la nécessité que la collectivité dépose des garanties pour le financement des prêts des Premières nations membres du groupe d'emprunt. En outre, la mise en commun des emprunts permettra aux Premières nations de refinancer leurs emprunts bancaires à court terme et à taux élevé actuels. La valeur de ce coût réduit de financement et d'un meilleur accès au financement pour les Premières nations devrait être appréciable. Par exemple, d'ici la fin des dix premières années d'obligations non garanties, l'AFPN prévoit que les besoins d'emprunt basé sur d'autres revenus atteindront ou dépasseront les 116 millions de dollars annuellement pour les 58 Premières nations intéressées. Cela donnerait lieu à des économies d'intérêt estimées sur dix ans de 77,7 millions de dollars pour les Premières nations au Canada<sup>44</sup>.

De plus, étant donné la longue liste d'attente avant de recevoir un soutien en capital d'AINC, les Premières nations auront accès plus rapidement aux fonds et seront mieux placées pour planifier leur financement et l'adapter au cycle de vie des infrastructures parce qu'elles auront la possibilité d'échelonner le remboursement sur de plus longs termes.

L'évaluation permet de constater que l'émission et le succès de la première obligation sont cruciaux pour la demande suivie et future pour les services de l'AFPN. L'AFPN mène ses activités de concert avec le CGFPN en incitant les Premières nations à présenter une demande pour devenir membres emprunteurs. Les Premières nations doivent recevoir une attestation du CGFPN avant de pouvoir devenir membres emprunteurs. L'émission de la première obligation constituera un important jalon pour l'AFPN et tous ceux qui prennent part à cette initiative<sup>45</sup>.

## 6.2 Mise en œuvre

*Résumé des principales conclusions : L'AFPN exerce les responsabilités que lui confère la LGFSPN comme prévu. Toutefois, l'établissement de la structure de gouvernance requise par la Loi et l'atteinte des résultats désirés en matière de financement dépendent de l'émission de la première obligation, qui exige la contribution de toutes les institutions de la LGFSPN. L'AFPN offre actuellement des conseils et des services en placement qui ont donné lieu à des gains d'environ 1,5 million de dollars pour les 38 Premières nations investisseuses.*

### 6.2.1 Cadre de gouvernance

L'établissement de la structure de gouvernance de l'AFPN dépend de l'émission de la première obligation. À l'heure actuelle, l'AFPN est une société sans but lucratif gouvernée par cinq à onze administrateurs, dont un président et un vice-président. Les administrateurs sont élus par les membres emprunteurs, et le président et le vice-président sont élus par les administrateurs. Toutefois, des mesures de transition sont prévues pour que le conseil d'administration de son prédécesseur, la First Nations Finance Authority Inc., une société constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, continue à administrer l'AFPN jusqu'à ce que de nouveaux administrateurs soient nommés.

---

<sup>44</sup> *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes, Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-11-27/html/reg2-fra.html> (page consultée en mars 2011).

<sup>45</sup> AFPN, *Rapport annuel 2009-2010*, p. 2 et 3.

Lorsqu'une Première nation devient membre emprunteur, indépendamment de sa source de revenus ou de sa situation juridique (régie par la *Loi sur les Indiens* ou autonome), elle élit parmi ses membres un nouveau conseil d'administration conformément au cadre réglementaire de la LGFSPN<sup>46</sup>. Les membres emprunteurs élisent les administrateurs de l'AFPN parmi les représentants de la Première nation participante. Les administrateurs nomment ensuite les dirigeants. Le conseil d'administration exerce les fonctions et les pouvoirs exécutifs et administratifs de l'AFPN<sup>47</sup>.

L'évaluation permet de conclure que la structure de gouvernance de l'AFPN établie sous le régime de la Loi sera habilitante. Le conseil d'administration sera constitué par un groupe de membres emprunteurs. La prise de décisions aura des conséquences pour chaque membre du conseil ainsi que pour les membres du groupe d'emprunt. Les membres emprunteurs acceptent, de fait, de prêter aux autres membres emprunteurs. Cette structure garantit que les membres qui ont le plus à gagner ou à perdre siègent au conseil. La manière dont on propose de gérer le risque constitue un bon exemple d'adhésion aux principes de gouvernance de responsabilisation, d'adaptation aux différences culturelles et d'équité, décrits dans l'analyse documentaire effectuée dans le cadre de l'évaluation<sup>48</sup>.

### 6.2.2 Dépenses

Comme le montre le Tableau 10, les dépenses réelles de l'AFPN revenaient à 6,4 millions de dollars entre 2006-2007 et 2010-2011. Ce tableau ne tient pas compte du transfert des 10 millions de dollars du fonds de bonification du crédit prévu entre AINC et l'AFPN en 2010-2011. Au moment de la rédaction du présent rapport, ce transfert n'avait pas eu lieu, mais devait être effectué avant le 31 mars 2011. Lorsque le transfert aura été opéré, ces fonds seront mis de côté dans un compte de réserve distinct et ne serviront pas à assumer les dépenses de fonctionnement de l'AFPN.

**Tableau 10 : Comparaison entre les dépenses prévues par AINC pour l'AFPN et ses dépenses réelles (en milliers de dollars)**

Dépenses	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Prévues	1 150	850	500	500	500	3 500
Réelles	765	850	1 660	1 554	1 632	6 461
Différence	385	0	(1 160)	(1 054)	(1 132)	(2 961)

Source : Les dépenses prévues forment le résumé des documents relatifs au financement des programmes. Les dépenses réelles sont tirées des états financiers de l'AFPN.

Selon l'AFPN, le montant annuel des subventions de 500 000 \$ a été déterminé en commun par l'AFPN et AINC en 1996-1997 et visait à couvrir les frais administratifs (comme le loyer, le salaire d'un réceptionniste et d'un expert-comptable, les frais du conseil d'administration, etc.) associés à la mise en place des dispositions législatives.

<sup>46</sup> AFPN, Rapport annuel 2009-2010, p. 2 et 3.

<sup>47</sup> Site Web de l'AFPN : [www.fnfa.ca](http://www.fnfa.ca).

<sup>48</sup> Ces principes de gouvernance ont été définis dans des articles de Debra L. Brown et David Brown, *op.cit.*, et de John Graham, Bruce Amos et Tim Plumtre, *op.cit.*,

Avant même l'entrée en vigueur de la LGFSPN, l'AFPN avait demandé que ce montant soit modifié pour l'aider à assumer le coût de ses activités obligatoires qui n'étaient pas supportées par la subvention initiale (comme la mise sur pied de programmes financiers, de logiciels et de documents de marketing, les frais de consultation et juridiques et le respect de ses obligations de rendre compte). En outre, en 1997, l'AFPN avait prévu que la Municipal Finance Authority of British Columbia assurerait la prestation des services relatifs aux obligations non garanties, ce qui aurait réduit la nécessité où l'AFPN se trouve d'embaucher des experts des marchés financiers. Toutefois, en 2005, la Municipal Finance Authority of British Columbia a résilié son entente à l'effet de la prestation de ces services.

Pour l'aider à répondre à ces besoins supplémentaires, AINC a versé à l'AFPN des *Contributions pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides* de l'ordre de 1,1 millions de dollars en 2008-2009, 1,0 million de dollars en 2009-2010 et 1,2 millions de dollars en 2010-2011.

### 6.2.3 Activités

L'AFPN continue à fournir les services de son prédécesseur à sa clientèle des Premières nations. Ces services comprennent l'administration des comptes de placement et la prestation de conseils sur le financement d'immobilisations. L'AFPN a son siège social sur les terres de réserve de la Première nation de Westbank en Colombie-Britannique. Cinq membres du personnel et d'autres experts-conseils externes apportent leur soutien à l'AFPN<sup>49</sup>.

L'AFPN a collaboré avec AINC et le CGFPN à l'élaboration du Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes. Le Règlement permettra aux Premières nations d'utiliser d'autres sources de revenus stables, comme les redevances sur le pétrole et le gaz, pour obtenir du financement. Le Règlement s'est avéré essentiel pour l'établissement de la masse critique des 20 à 25 Premières nations requises pour l'émission de l'obligation pour deux raisons. Premièrement, il permet à l'AFPN d'atteindre toutes les Premières nations qui possèdent une terre de réserve et une source de revenus stable, et non pas seulement les Premières nations qui prélèvent l'impôt foncier. Deuxièmement, l'AFPN estimait les revenus autres de l'ensemble des Premières nations à plus de quatre milliards de dollars en 2010-2011. L'injection de ces recettes dans le régime de financement de la LGFSPN augmente considérablement la base de revenu à l'appui de ce régime. Par exemple, pour l'année financière 2010-2011, on a estimé que les besoins d'emprunt basé sur les revenus fonciers équivalaient à 3 millions de dollars et les besoins d'emprunt basé sur d'autres revenus, à 82 millions de dollars<sup>50</sup>.

*Harmonisation avec les normes de l'industrie.* D'après les entrevues et les documents examinés, y compris des copies de lettres d'appui des activités et des systèmes de l'AFPN rédigées par diverses institutions bancaires (dont la plupart des banques à charte du Canada), les activités de l'AFPN semblent harmonisées avec les normes et les pratiques exemplaires de l'industrie. Le fonctionnement de l'AFPN est modelé sur celui de la Municipal Finance Authority of British Columbia, qui a recours à un mécanisme de financement par emprunt obligataire en commun depuis le milieu des années 1970 pour emprunter les fonds dont ses municipalités membres ont

---

<sup>49</sup> AFPN, Rapport annuel de 2009-2010, p .28.

<sup>50</sup> *Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes, Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-11-27/html/reg2-fra.html> (page consultée en mars 2011).

besoin pour assumer les coûts de leurs besoins en infrastructure. Cette méthode a permis aux municipalités de passer d'un financement de trésorerie à une méthode de titrisation basée sur l'emprunt auprès du secteur privé<sup>51</sup>.

Pour devenir membre emprunteur de l'AFPN, une Première nation doit obtenir une attestation du CGFPN avant de pouvoir demander le statut de membre emprunteur de l'Administration. Cette attestation vise à garantir aux autres membres du groupe d'emprunt que la Première nation a mis en œuvre les éléments appropriés d'un système d'administration financière<sup>52</sup>. La surveillance des recettes fiscales foncières fait appel au processus d'approbation de la CFPN, et l'AFPN assurera la surveillance des autres revenus conjointement avec le processus d'attestation du CGFPN.

Les activités et les systèmes de l'AFPN ainsi que la pertinence des mécanismes d'accès aux marchés financiers de la LGFSPN seront jugés d'après la note attribuée à l'AFPN par Moody's et Standard and Poor's. L'AFPN souhaite obtenir la note « A »<sup>53</sup>. Cette cote d'évaluation des investissements permettrait aux participants des marchés financiers (y compris les caisses de retraite, les sociétés d'assurance-vie, les fonds communs de placement et les institutions financières) de racheter ces titres de créance. L'AFPN pourrait alors offrir un taux d'intérêt attrayant aux membres du groupe d'emprunt, qui pourraient ainsi réaliser des économies appréciables par rapport aux taux de détail.

De plus, l'AFPN a établi un programme de prêts temporaires qui sera offert aux membres emprunteurs une fois qu'ils auront reçu leur accréditation du CGFPN. Ce programme est jugé essentiel parce qu'il faut du temps pour rassembler la masse critique requise pour émettre une obligation, et que des prêts provisoires permettraient aux Premières nations d'avoir accès à des possibilités d'aménagement des infrastructures et de développement économique qui exigent une intervention rapide sans avoir à attendre l'émission de l'obligation. Une fois l'obligation émise, les prêts temporaires seront transformés en prêts à long terme. Le programme de prêts temporaires semble être en harmonie avec les pratiques actuelles de l'industrie en matière de mise en commun des emprunts.

## 6.3 Résultats

Les résultats attendus pour l'AFPN ont été résumés dans divers documents de financement :

- Les Premières nations connaissent mieux les produits et les services financiers offerts par l'AFPN.
- Les Premières nations ont plus facilement accès à des capitaux abordables grâce à la mise en commun des emprunts.
- Les Premières nations ont accès à de meilleures conditions de financement.
- Coût d'emprunt réduit.
- Les Premières nations emprunteuses assument une plus grande responsabilité financière.
- Les Premières nations ont accès à des prêts à court terme et à long terme, et les emprunteurs approuvés ont aussi accès au financement de baux financiers.

---

<sup>51</sup> CGFPN, *Financing First Nations Infrastructure through the FSMA*, présentation à l'Office national de développement économique, 28 juillet 2010, p. 3.

<sup>52</sup> AFPN, Rapport annuel 2009-2010, p. 7.

<sup>53</sup> Il s'agit de la même note obtenue initialement par la MFABC. La cote de solvabilité de la Municipal Finance Authority of British Columbia est passée de « A » à « AAA » pendant ses neuf premières années et n'a plus changé depuis. La MFABC a la même cote que le gouvernement du Canada.

L'évaluation a permis de constater que l'AFPN est capable de gérer la part de son mandat liée aux placements. L'Administration a fourni des services à 38 membres investisseurs. En 2009, elle a géré au total 17 millions de dollars en placements communs et, entre 2006 et 2009, près de 1,5 million de dollars en gains ont été redistribués aux membres de l'AFPN (voir le Tableau 11).

**Tableau 11 : Résumé des fonds de placement de l'AFPN (en milliers de dollars)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Actif net et avoir des détenteurs d'unité	9 428	10 222	10 419	16 835	20 000
Gains nets redistribués	354	406	456	257	168

Sources : Rapports annuels de l'AFPN

Remarque : Les données financières présentées dans ce tableau sont structurées d'après l'année civile (se terminant le 31 décembre).

Pour le moment, on ne peut attribuer à l'AFPN aucun résultat financier à l'échelle de la collectivité. Ces résultats dépendent de l'émission de la première obligation. Quoique l'obligation n'ait pas encore été émise, la préparation de la cote de solvabilité et de l'émission d'une obligation non garantie va bon train. Lorsque l'obligation non garantie aura été émise, il sera alors possible de mesurer l'atteinte des résultats à long terme par rapport au montant du financement pour l'infrastructure et aux économies qui reviennent aux Premières nations membres du groupe d'emprunt. Entre-temps, l'AFPN dit que les étapes suivantes devront être complétées avant que la première obligation puisse être émise.

- Une masse critique de 20 à 25 Premières nations doivent devenir membres emprunteurs, et obtenir au préalable l'attestation du CGFPN.
- Le Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes doit être en vigueur (il devrait être approuvé d'ici la fin du printemps ou le début de l'été).
- L'AFPN doit faire une demande de modification de sa dispense des valeurs mobilières. Toutefois, elle ne peut officiellement demander cette modification tant que la Commission des valeurs mobilières n'aura pas vu la version finale du Règlement.
- Moody's et Standard & Poor's doivent terminer leur évaluation du crédit pour l'AFPN. Cette opération ne peut pas non plus être achevée tant que le Règlement n'est pas entièrement élaboré et en vigueur et tant que les agences ne sont pas en mesure d'examiner la situation économique des Premières nations accréditées par le CGFPN.
- Lorsque l'AFPN aura obtenu sa dispense des valeurs mobilières et que les deux agences de notation auront conclu leur analyse, l'AFPN pourra travailler avec son syndicat de garantie pour promouvoir ses produits auprès des investisseurs.

## 7. Résultats – Institut de statistiques des Premières nations

---

### 7.1 Besoin continu et pertinence des mandats institutionnels

*Résumé des principales conclusions : Il est toujours nécessaire d'avoir des statistiques financières fiables et actuelles pour appuyer le modèle de financement commun de la LGFSPN et les besoins des Premières nations en matière de politiques et de planification. Toutefois, les retards de mise en œuvre ont peut-être eu des répercussions sur la pertinence du mandat de l'ISPN relativement à ces besoins, tandis que d'autres organismes commencent à y répondre.*

L'ISPN a pour but :

- de présenter des renseignements statistiques et des analyses portant sur les conditions fiscales, économiques et sociales des :
  - Indiens et autres membres des Premières nations,
  - membres des groupes autochtones, et
  - autres personnes qui résident dans des réserves ou sur des terres appartenant à d'autres groupes autochtones;
- de promouvoir la qualité, la cohérence et la compatibilité des statistiques des Premières nations, ainsi que leur production conformément à des normes et à des pratiques généralement acceptées dans le cadre d'une collaboration avec les Premières nations, les ministères et organismes fédéraux, les ministères et organismes provinciaux et d'autres organisations;
- de collaborer avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux au sujet des statistiques des Premières nations, et de leur offrir des conseils;
- de travailler en collaboration avec Statistique Canada pour s'assurer que le système statistique national réponde aux besoins des Premières nations et du Canada; et
- d'acquérir des compétences en matière de statistiques au sein des gouvernements des Premières nations.

Le mandat de l'ISPN aux termes de la loi est plus vaste que la prestation des données financières des Premières nations requises pour ses organisations sœurs. L'Institut a aussi le mandat de répondre aux besoins des Premières nations en matière de données et de statistiques afin qu'elles puissent mieux répondre à leurs propres besoins en matière de politiques et de planification. Ce travail donnera lieu à une intervention directe en vue d'accroître la compréhension de l'importance des statistiques au sein des collectivités des Premières nations ainsi que le soutien des compétences des Premières nations à recueillir, analyser et appliquer les statistiques à des processus décisionnels fondés sur des constats. Les participants à l'évaluation déclarent que l'ISPN était important pour répondre à ce besoin pour deux raisons :

- Dans le passé, la collecte de statistiques fiables des collectivités de Premières nations a toujours représenté un défi pour Statistique Canada. L'ISPN est gouverné par les Premières nations et sans lien de dépendance avec le gouvernement du Canada, ce qui pourrait aider à établir un lien de confiance avec les Premières nations; et
- Bien qu'étant presque indépendant du gouvernement du Canada, l'ISPN est une société d'État possédant suffisamment de pouvoir pour collecter et protéger de manière adéquate les renseignements statistiques. Les autres organisations recueillant des statistiques ne

sont pas tenues par les mêmes dispositions relatives à la confidentialité (par exemple, exemption de témoigner sur des renseignements personnels ou confidentiels devant la cour).

On s'inquiète du fait qu'AINC met sur pied un centre d'excellence pour les statistiques au sein du Ministère (à savoir la Direction de recherche et d'analyse) et soutient d'autres organismes des Premières nations pour exercer des fonctions qui pourraient s'intégrer au mandat de l'ISPN (comme l'Enquête auprès des peuples autochtones vivant dans une réserve). La mesure dans laquelle ces autres initiatives affecteront la pertinence de l'ISPN reste à déterminer en raison de la preuve limitée qu'il a fournie et de l'avancement de sa mise en œuvre.

L'évaluation a aussi révélé qu'il est toujours nécessaire d'avoir des statistiques financières fiables et actuelles pour appuyer le modèle de financement commun de la LGFSPN. Les sujets interrogés lors de l'étude de cas ont indiqué que ce besoin sera permanent et que, sans l'ISPN, d'autres mécanismes seraient nécessaires pour assurer la qualité de ces données. À ce jour, l'ISPN n'a pas participé à la collecte des statistiques requises en raison du statut de l'émission de l'obligation et, en conséquence, on ne peut évaluer la mesure dans laquelle l'Institut est requis pour le modèle de financement commun.

Les sujets interrogés pour l'étude de cas ont aussi déclaré que l'analyse environnementale continue de l'Institut indique qu'il y a une demande pour un éventail de services de l'ISPN de la part des peuples et des organismes des Premières nations. L'analyse, qui devrait être achevée en avril 2011, vise à appuyer le processus décisionnel de l'Institut quant aux produits et services particuliers qui seront mis de l'avant pour répondre aux attentes et aux besoins continus des institutions de la LGFSPN et des Premières nations partout au Canada.

## **7.2 Mise en œuvre**

*Résumé des principales conclusions : L'ISPN a subi des retards à l'étape de la mise en œuvre et entre maintenant en service.*

### **7.2.1 Cadre de gouvernance**

À ce jour, l'ISPN a établi la structure de gouvernance requise. L'ISPN est une société d'État gouvernée par une équipe de 10 à 13 directeurs, dont un président, un vice-président et un statisticien en chef. Chaque membre du conseil d'administration est nommé par le gouverneur en conseil. Le conseil compte actuellement 13 directeurs et est en activité depuis août 2008.

La recherche laisse entendre que le conseil d'administration est logique et compatible avec ceux d'autres sociétés d'État et des autres institutions créées dans le cadre de la LGFSPN, et permet un certain niveau d'autonomie dans le processus décisionnel. Au sujet d'un processus de communication clair avec AINC, les sujets interrogés de l'ISPN ont indiqué qu'ils continuaient de travailler avec des fonctionnaires d'AINC au développement d'un protocole visant à établir des liens efficaces avec AINC au niveau du ministre, du sous-ministre et des fonctionnaires. La reddition de comptes des sociétés d'État, notamment les responsabilités de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada, était considérée par les sujets interrogés comme une surveillance appropriée de la part du gouvernement du Canada. Ils étaient cependant d'avis

qu'un protocole est nécessaire pour s'assurer que l'ISPN soit traité conformément au cadre de gouvernance d'une société d'État.

### 7.2.2 Dépenses

Le Tableau 12 présente un sommaire des dépenses de l'ISPN. Il y a manifestement un écart important entre les dépenses totales prévues (22 millions de dollars) et les dépenses totales réelles (4,6 millions de dollars). L'écart est particulièrement prononcé en 2006-2007 et en 2007-2008, où l'ISPN a dépensé 176 000 \$ et 146 000 \$ respectivement (en comparaison aux dépenses prévues de 2,8 millions de dollars et de 4,9 millions de dollars, respectivement).

**Tableau 12 : Dépenses prévues et dépenses réelles de l'ISPN (en milliers de dollars)**

Dépenses	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Prévues	2 841	4 888	4 300	4 700	5 000	21 729
Réelles	176	146	1 269	1 567	1 445	4 604
Écart	2 665	4 742	3 031	3 133	3 555	17 125

Source : Les dépenses prévues sont un abrégé des documents de financement des programmes. Les dépenses réelles proviennent des documents financiers d'AINC consultés en janvier 2011.

L'ISPN soutient ne pas avoir pu accéder à l'affectation directe de fonds en 2006-2007 et en 2007-2008 parce que les nominations par le gouverneur en conseil n'avaient pas été faites et qu'en conséquence, il n'avait pas le nombre de directeurs requis pour constituer l'Institut. Pour appuyer l'entrée en service de l'ISPN, AINC a remboursé les coûts associés à la création du conseil d'administration, aux indemnités de déplacement et aux frais d'administration. Une fois le conseil d'administration nommé et le plan ministériel provisoire approuvé, l'ISPN a commencé à recevoir son affectation directe de fonds et les dépenses ont oscillé entre 1 et 1,5 million de dollars pour les années restantes (de 2008-2009 à 2010-2011). Bien que plus élevées, elles le sont quand même beaucoup moins qu'attendu, à plus ou moins un tiers des dépenses prévues.

### 7.2.3 Activités

En 2009-2010 et 2010-2011, l'ISPN a terminé sa phase de démarrage et a commencé à fournir des produits et services. L'Institut a entrepris une analyse environnementale en vue de déterminer quels produits et services il peut offrir pour répondre aux besoins permanents, réalise un inventaire des données sur les Autochtones et dresse des profils des collectivités.

Comme dans le cas du CGFPN, les sujets interrogés lors de l'évaluation ont constaté que l'ISPN a été créée sans bénéficier de l'appui d'une organisation existante. Pendant la phase de démarrage, les postes clés ont été dotés, y compris ceux du chef de l'exploitation et du directeur général par intérim, et l'Institut a mis en place son infrastructure administrative (comme les politiques gouvernant le conseil d'administration et une politique des ressources humaines). Le plan ministériel actuel de l'Institut a été présenté au Conseil du Trésor à des fins d'approbation.

*Harmonisation avec les normes de l'industrie* : L'ISPN a élaboré une politique de déontologie sur la protection des données et des renseignements personnels, une pratique exemplaire essentielle de l'industrie pour la collecte de statistiques sur les Premières nations. Par le passé,

les Premières nations hésitaient à participer aux enquêtes statistiques en raison d'inquiétudes réelles ou perçues quant à la mauvaise utilisation des données. Le cadre de déontologie créé par l'ISPN était perçu comme un élément crucial pour favoriser la participation future des Premières nations.

### 7.3 Résultats

Les résultats que prévoyait AINC pour l'ISPN étaient énoncés dans les documents de financement comme suit :

- Des analyses et des renseignements statistiques plus pertinents, actuels et exacts sur les Premières nations.
- Une meilleure prise de conscience et des compétences accrues en matière de statistiques au sein des Premières nations.
- Une meilleure collaboration avec les Premières nations, les ministères et les organismes fédéraux et provinciaux et d'autres organisations pour promouvoir la qualité, la cohérence et la compatibilité des statistiques des Premières nations.
- Une meilleure collaboration avec Statistique Canada pour s'assurer que le système statistique national réponde aux besoins des Premières nations et du Canada.

L'évaluation n'a pu rassembler suffisamment de preuves pour évaluer les progrès concrets dans l'atteinte de ces résultats. De plus, les rapports annuels de l'ISPN (comme stipulé à l'article 130 de la LGFSPN et à l'article 150 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) n'étaient pas disponibles lors de l'évaluation puisque les fonctionnaires de l'ISPN ont indiqué que le Bureau du vérificateur général du Canada n'avait pas achevé l'étape de vérification exigée avant que ces rapports ne soient rendus publics.

L'ISPN a terminé la première phase d'une analyse de l'environnement en consultant de 70 à 80 Premières nations et organisations des Premières nations de partout au Canada et élabore actuellement un certain nombre de projets à court terme, notamment la mise à jour d'un répertoire de données autochtones et l'élaboration de neuf profils de collectivités.

## 8. Constatations – Efficacité et économie

### 8.1 Dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues

Le Tableau 13 présente un résumé des dépenses selon l'institution entre 2006-2007 et 2010-2011.

**Tableau 13 : Dépenses d'AINC pour la mise en œuvre de la LGFSPN selon l'établissement (en milliers de dollars)**

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
F et E - AINC*	20	20	20	20	300	380
Salaires - AINC**	300	300	300	300	300	1 500
CFPN	3 733	6 136	5 775	5 193	5 918	26 756
CGFPN	1 919	2 790	4 059	3 963	3 799	16 530
AFPN	765	850	1 660	1 875	1 681	6 832
ISPN	176	146	1 269	1 567	1 445	4 604
<b>Total</b>	<b>6 913</b>	<b>9 392</b>	<b>13 083</b>	<b>12 918</b>	<b>13 443</b>	<b>55 749</b>

Source : Documents financiers d'AINC consultés en janvier 2011.

\*Note : Ces chiffres représentent les coûts approximatifs de déplacement du personnel de la DDPI ainsi que les coûts de sous-traitance pour la réalisation de la présente évaluation et d'une évaluation des risques liés à la LGFSPN.

\*\*Note : Ces chiffres représentent la dotation annuelle (en équivalents temps plein) directement liée à la mise en œuvre de la LGFSPN au sein de l'Unité des institutions de la Direction générale de la gouvernance.

Comme nous l'avons indiqué à la section 1.3, les dépenses prévues d'AINC pour la mise en œuvre de la LGFSPN entre 2006-2007 et 2010-2011 étaient de 74 742 millions de dollars. D'après les documents financiers d'AINC, les dépenses réelles se sont élevées à 55 749 millions, ce qui représente une différence d'environ 19 millions. L'écart est attribuable en majeure partie aux retards dans la mise en œuvre de l'ISPN, dont les dépenses réelles ont été inférieures d'environ 17 millions de dollars aux dépenses prévues.

Il convient toutefois de mentionner que les documents financiers ne font pas état des dépenses prévues pour le personnel d'AINC en ce qui a trait aux salaires et aux dépenses de fonctionnement et d'entretien. En conséquence, il est difficile de déterminer avec précision si les activités de mise en œuvre sont conformes aux attentes.

### 8.2 Facteurs internes à la Loi

#### *Double emploi avec l'article 83 de la Loi sur les Indiens*

La décision de conserver l'article 83 a eu pour effet de créer deux systèmes distincts de perception des impôts fonciers dans les réserves (voir aussi la section 7.2.1). Les deux systèmes sont facultatifs, mais les revenus fiscaux perçus en vertu de l'article 83 ne peuvent être utilisés pour obtenir des fonds de l'AFPN.

Des répondants sont d'avis qu'avant la promulgation de la LGFSPN, on avait comme vision que la nouvelle mesure législative allait remplacer complètement l'article 83 et que la CFPN serait le seul organisme ayant autorité en ce qui a trait à la perception des impôts fonciers par les Premières nations. En vertu de l'article 83, le ministre continue d'être l'autorité qui donne suite aux recommandations de la CFPN quant à l'approbation de règlements administratifs de taxation. Des responsables ont déclaré que la CFPN désirait une transition transparente entre les règlements administratifs de l'article 83 et les lois sur l'imposition foncière aux termes de la LGFSPN. Le fait d'avoir laissé le choix aux Premières nations de percevoir des impôts en vertu de la *Loi sur les Indiens* a fait en sorte qu'un nombre moins important d'entre elles a fait la transition, ce qui a eu des répercussions sur le nombre de Premières nations menant des activités avec les autres institutions.

### ***Questions particulières relatives à la LGFSPN : communications, responsabilités, définitions et délais***

Des répondants ont indiqué qu'AINC avait été lent à réagir aux répercussions imprévues de la structure de la mesure législative. En tant que groupe, les institutions de la LGFSPN ont cerné et mis de l'avant 31 modifications possibles à examiner pour améliorer la mise en œuvre de la Loi. Ces modifications peuvent être catégorisées comme suit :

#### **▪ Responsabilités**

Les répondants de l'étude de cas concernant le CGFPN ont soulevé la question de l'article 136 et des risques associés pour les membres du Conseil en ce qui a trait à l'obtention d'une assurance à caractère indemnitaire. Il s'agit d'une préoccupation majeure qui a été soulevée à maintes reprises au cours des visites sur place et des entrevues de suivi. Selon des responsables, les membres du Conseil peuvent être tenus responsables si un représentant agissant comme intervenant au nom du Conseil commet des erreurs ou des omissions. L'article 136 protège les membres et le personnel du CGFPN, mais les consultants et les représentants n'ont pas ce genre de protection, ce qui expose le Conseil à des poursuites éventuelles. Selon les répondants, le CGFPN a l'obligation d'obtenir une assurance. Toutefois, cela n'a pas été possible et des membres du Conseil exposent leurs biens personnels à des risques. Des responsables ont indiqué que cela ne fait pas partie du modèle de gestion du CGFPN d'utiliser du personnel pour effectuer des certifications ou pour agir à titre de séquestre-administrateur si une intervention est nécessaire, parce que la clientèle ne justifie pas encore l'embauche de personnel à cet effet. Selon le modèle de gestion, on doit retenir les services d'entreprises ou de personnes compétentes selon les besoins pour la réalisation de telles fonctions, et cela sera remis en question si ces entreprises ou personnes ne peuvent pas être assurées.

#### **▪ Clarification des définitions**

Selon les répondants, la définition actuelle d'une Première nation aux termes de la Loi crée de la confusion quant à la mesure dans laquelle le CGFPN a l'autorité de fournir des services à une bande qui n'est pas inscrite à l'annexe.

- **Notification, communications, processus d’approbation des lois et délais**

Des responsables ont déclaré que le processus de réglementation est extrêmement lourd et que les mesures législatives doivent être mises en place au moment opportun. À l’heure actuelle, la LGFSPN exige que la Première nation fournisse un avis, par courrier ou par voie électronique, 60 jours avant la prise d’un texte législatif. Les répondants étaient d’avis que ce délai créait inutilement des retards, en particulier lorsqu’un système d’imposition est déjà en place.

De plus, la Loi permet actuellement à un expert ou à un groupe d’experts d’approuver des lois sur l’imposition foncière et sur les taux, mais non de lois régissant les dépenses. Comme les lois sur les taux sont généralement approuvées en même temps que les lois sur les dépenses, cela signifie dans les faits que ces deux types de lois sont approuvés par la Commission dans son ensemble. Cette situation est inefficace selon l’avis des responsables de la CFPN.

Enfin, la LGFSPN prévoit un délai de 30 jours pour un avis d’audience et de 90 jours pour entreprendre l’audience relative aux appels. Ces délais ne correspondent pas aux délais des provinces en matière d’appels, ce qui pourrait avoir une incidence sur le degré de certitude quant aux recettes d’une Première nation.

- **Pouvoir d’emprunt des Premières nations**

La question de savoir si un emprunteur de l’AFPN peut obtenir du financement auprès de prêteurs commerciaux (par exemple, la Banque Royale du Canada) est également perçue comme devant être mieux définie. Selon des répondants, les Premières nations qui empruntent auprès de l’Administration financière ne pourraient pas emprunter auprès d’une autre institution pour le même projet d’infrastructure uniquement, mais la Loi n’est pas claire à ce sujet.

### **8.3 Coordination entre les quatre institutions**

Bien que les dispositions de la LGFSPN définissent un système de surveillance intégré, selon lequel les institutions renforcent mutuellement leurs mandats pour assurer l’intégrité du système, les institutions ont pris des mesures qui donnent encore plus de poids à ces dispositions. L’AFPN, la CFPN, le CGFPN et l’ISPN ont signé un protocole d’entente le 16 septembre 2008 dans le but de créer des groupes de travail et de favoriser un échange collégial d’information dans des domaines d’intérêt commun. Un certain nombre d’accords bilatéraux ont été conclus relativement à des questions précises, comme les ententes relatives à des protocoles d’intervention CFPN-CGFPN et AFPN-CGFPN ou encore le protocole d’entente bilatéral CGFPN-AFPN, qui a été élaboré en même temps que le Règlement sur le financement garanti par d’autres recettes.

Outre ces protocoles d’entente entre les institutions, AINC a contribué à faciliter les interactions entre les institutions en les réunissant afin de discuter de diverses questions d’intérêt commun. Or, l’évaluation a révélé que la portée et la raison d’être de ces réunions n’avaient pas été consignées (par exemple, dans un protocole d’entente entre AINC et les institutions ou dans un cadre de référence concernant un groupe de travail) et que les intervenants avaient des divergences d’opinions quant à l’objet que les rencontres avaient ou devraient avoir. Ainsi, les représentants d’AINC estimaient que les réunions permettraient de coordonner et de gérer les

questions de mise en œuvre dans leur ensemble (comme fixer des programmes d'activités), tandis que les autres intervenants pensaient qu'elles étaient ou qu'elles devraient être limitées à la responsabilité d'AINC d'élaborer des règlements.

Les participants à l'évaluation ont déclaré que la coordination entre les institutions était difficile au début parce que la mise en œuvre institutionnelle a pris une allure autocentrique. Selon les répondants, les quatre institutions ont bien coordonné leurs activités pour réaliser la Loi, mais la coordination a pris fin peu après la promulgation. L'évaluation n'a pas permis de déterminer si un secrétariat commun aurait favorisé la communication ou n'aurait qu'ajouté à la bureaucratie.

Les répondants ont indiqué que, de toute évidence, une coordination accrue entre les institutions aurait été nécessaire lorsqu'AINC s'est engagé dans des discussions avec l'AFPN concernant les règlements relatifs aux autres recettes. Des consultations ont été entreprises au moment où l'on a préparé la première ébauche du Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes, en 2009. Ces consultations étaient nécessaires car il fallait s'assurer que le règlement comportait les mêmes mesures de protection en ce qui a trait aux autres recettes que celles déjà prévues par la Loi pour les recettes fiscales locales. Les efforts de collaboration sont maintenant axés sur la maximisation de la notation des obligations. Par exemple, l'AFPN a établi un échéancier détaillé conduisant à une obligation, lequel définit les responsabilités de chaque institution, y compris AINC.

## **8.4 Facteurs externes : chevauchement, double emploi et lacunes**

Les évaluateurs ont examiné les possibilités de chevauchement, de double emploi ou de lacunes pour chaque institution et sur le plan de la LGFSPN en général.

### **8.4.1 Questions relatives au mandat et aux activités de chaque institution**

On n'a constaté aucun double emploi entre le travail du CGFPN et celui de tout autre administration ou organisation. Les responsables croient que les produits du CGFPN découlent d'un travail novateur qui complète d'autres programmes, politiques et initiatives, comme ceux et celles se rapportant aux terres et l'éducation qui ont des structures de gouvernance distinctes. Le CGFPN s'intéresse tout spécialement à la gouvernance de la gestion financière.

Les gouvernements municipaux ont maintenant accès à des services d'emprunts collectifs par l'entremise d'organisations comme la Municipal Finance Authority of British Columbia. Toutefois, ces organisations ne prêtent pas aux Premières nations. En fait, selon l'évaluation, l'AFPN constitue le seul exemple d'un système d'emprunts collectifs pour les collectivités des Premières nations et la seule possibilité de financement à long terme pour celles-ci.

La mesure dans laquelle il pouvait y avoir un chevauchement entre les activités de l'ISPN et celles de Statistique Canada, du Centre de gouvernance de l'information des Premières nations et de la Direction de la recherche stratégique et de l'analyse d'AINC a été difficile à évaluer, étant donné que l'ISPN n'a pas encore fourni de produits ou de services statistiques. L'ISPN réalise actuellement une analyse de l'environnement afin de consigner les rôles d'organisations variées et ainsi éviter la répétition possible des efforts.

D'une part, bien qu'il n'y ait eu aucune preuve de chevauchement entre la CFPN et un organisme externe quelconque, l'évaluation a fait ressortir certains enjeux liés à la dualité des systèmes d'imposition foncière tant sous l'angle de la LGFSPN que sous celui de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*<sup>54</sup>. Le fait de conserver l'article 83 comme option oblige la CFPN à faire les choses de deux façons, ce qui accroît le coût global des activités. On croyait avec un certain optimisme qu'une fois que tous les aspects de la LGFSPN seraient mis en œuvre, les Premières nations ayant choisi d'appliquer l'article 83 pourraient voir les avantages de l'approche de la LGFSPN en matière d'imposition foncière.

D'autre part, en vertu de la politique sur le droit inhérent, les Premières nations peuvent négocier une entente globale sur l'autonomie gouvernementale qui prévoit la « perception de taxes directes et de taxes foncières auprès des membres du groupe visé »<sup>55</sup>. Compte tenu de cette politique, il est possible pour chaque Première nation autonome d'avoir un système d'imposition foncière distinct et, à ce titre, les personnes interrogées ont indiqué qu'AINC encourage les Premières nations autonomes à adopter un système d'impôt foncier provincial. En conséquence, il a fallu élaborer un règlement d'adaptation pour permettre à des Premières nations signataires d'un traité, comme celle de Tsawwassen, et à des Premières nations autonomes, comme celle de Westbank, d'être incluses dans l'annexe de la LGFSPN.

En outre, les personnes interrogées ont déclaré que si une Première nation autonome perçoit des impôts fonciers, ces revenus fiscaux sont considérés comme des revenus générés de façon autonome selon la politique sur les revenus autonomes, ce qui signifie que les transferts fiscaux de la Première nation en question sont réduits en conséquence. Cela a non seulement pour effet de dissuader les Premières nations autonomes de percevoir des impôts fonciers, mais aussi de limiter le capital disponible pour les emprunts auprès de l'AFP (en d'autres termes, la réduction des transferts fiscaux obligerait une Première nation à payer pour des programmes gouvernementaux comme des programmes sociaux ou d'éducation en utilisant des recettes fiscales perçues auprès de personnes qui n'ont pas nécessairement accès à ces programmes).

#### **8.4.2 Questions relatives à la LGFSPN en général**

**Développement économique :** Comme nous l'avons mentionné à la section 3.1.2, la LGFSPN est alignée sur les priorités stratégiques du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*. Plus particulièrement, la Loi s'aligne directement sur la priorité visant *l'augmentation de la valeur des actifs des Autochtones*, en permettant aux Premières nations de percevoir des impôts fonciers dans leurs réserves et d'utiliser ces recettes pour avoir accès à des prêts abordables par l'entremise de systèmes d'emprunts collectifs, ainsi que sur la priorité visant *à développer le capital humain autochtone*, en aidant les Premières nations à améliorer leur gestion financière par l'entremise du CGFPN et des programmes de certificat en administration fiscale et en économie appliquée des Premières nations. Malgré le parallèle évident pouvant être

---

<sup>54</sup> L'article 83 de la *Loi sur les Indiens* prévoit que le conseil d'une bande peut, sous réserve de l'approbation du ministre, prendre des règlements administratifs dans le but de percevoir des impôts fonciers, notamment des mesures d'exécution forcée visant le recouvrement, l'établissement d'un mécanisme d'appel respectant les évaluations et l'utilisation des montants d'argent perçus.

<sup>55</sup> L'approche du gouvernement du Canada pour la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031843> (site consulté en février 2011).

établi entre les priorités du Cadre et les objectifs de la LGFSPN, on ne fait aucune référence particulière à la Loi ou à ses institutions.

**Autres lois facultatives :** L'évaluation a montré qu'une collaboration accrue avec des initiatives connexes (en particulier des initiatives en matière de dépenses d'infrastructure, des initiatives liées à l'autonomie gouvernementale et d'autres lois facultatives comme la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) et la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* (LPGFNP)) assurerait une certaine complémentarité et seraient des mesures incitatives appropriées qui encourageraient les Premières nations à profiter des avantages de la Loi. Par exemple, le Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes proposé actuellement porte sur des recettes générées grâce à l'application de la LGTPN et de la LPGFNP, ce qui pourrait inciter les Premières nations à participer à ces initiatives. Les personnes interrogées ont également fait valoir que le CGFNP pourrait aider les Premières nations à définir des exigences relatives à la capacité de gestion financière dans le cadre de ces initiatives.

**Financement des infrastructures :** À l'heure actuelle, AINC consacre environ 1,3 milliard de dollars par année aux programmes d'infrastructure<sup>56</sup>. Malgré les similitudes entre les dépenses directes d'AINC consacrées aux infrastructures et leur financement dans le cadre de la LGFSPN, les personnes interrogées ont indiqué qu'il n'y avait aucune relation formelle entre les deux initiatives et que les Premières nations pourraient être dissuadées de contracter des prêts si le Ministère est disposé à financer les projets d'infrastructure au moyen de subventions.

## 8.5 Facteurs externes : le soutien de la mise en œuvre par AINC

L'analyse du soutien actuel d'AINC en ce qui concerne la mise en œuvre de la LGFSPN fait état tant de pratiques exemplaires et prometteuses que de méthodes inefficaces.

D'une part, AINC a engagé des démarches afin d'assurer que les institutions aient la flexibilité de développer et d'exécuter leurs mandats, et de demeurer sensibles aux changements et aux orientations de leurs conseils d'administration. L'autorisation *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique* accorde un financement de base ainsi que le financement axé sur les projets.

AINC a aussi appuyé un processus de production de rapports enviable et potentiellement bénéfique aux organisations ainsi qu'aux objectifs d'AINC en matière de mesure du rendement.

D'autre part, il est clair que l'on ne satisfait pas pleinement à certaines des exigences de l'autorisation et des difficultés touchant la conception (autorisations multiples) ont été notées, ce qui entraîne des répercussions négatives sur AINC (pratiques inefficaces en matière de gestion et de mesure des investissements du Ministère) et sur la mise en œuvre de la Loi (il faut donner plus d'attention aux risques liés à la mise en œuvre).

---

<sup>56</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada et la Commission canadienne des affaires polaires. *Rapports sur les plans et les priorités de 2009-2010*. Activité de programme liée à l'infrastructure communautaire.

### 8.5.1 *Mesure du rendement*

L'ébauche d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) a été élaborée en appui des autorisations de contribution. On comptait établir un cadre servant à évaluer le soutien qu'offre AINC à la mise en œuvre de la LGFSPN relativement aux résultats susmentionnés. La documentation originale du programme suggère que la Direction générale de la gouvernance collaborerait avec chacune des quatre institutions afin d'élaborer des indicateurs et des mesures détaillés du rendement en ce qui a trait aux résultats attendus et de contribuer à établir des processus de collecte des données et des exigences en matière des rapports. Rien n'indique que ce travail ait été réalisé.

Un examen de la *Vérification du développement des capacités*<sup>57</sup> d'AINC (2009) indique que les difficultés liées à la mesure du rendement des institutions de la LGFSPN sont connues depuis un certain temps. Les objectifs de cette vérification, qui visait les quatre institutions de la LGFSPN, étaient de fournir l'assurance que les programmes et autorisations en matière de développement des capacités sont mis en œuvre i) d'une manière coordonnée et contrôlée permettant d'en assurer l'efficacité, et ii) conformément aux autorisations et aux modalités approuvées. La vérification a révélé que le Rapport ministériel sur le rendement le plus récent à ce moment-là visant tous les programmes examinés se limitait aux extrants plutôt qu'aux résultats, lorsqu'elle rendait même compte de quelque information. En ce qui concerne les institutions de la LGFSPN<sup>58</sup>, les données ne renvoyaient qu'au nombre d'institutions déclarées opérationnelles par AINC<sup>59</sup>.

L'évaluation n'a pas démontré que l'ébauche du CGRR a été finalisée et mise en œuvre, ou que l'on a approuvé une stratégie de mesure du rendement (c.-à-d. aucun indicateur du rendement précis n'a été établi, et les données sur le rendement n'ont pas été recueillies conformément à l'ébauche du CGRR). Ainsi, l'évaluation n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les résultats visés ont été atteints grâce à l'appui de la LGFSPN. Plus récemment, le Ministère a achevé l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement du fonds de bonification du crédit (février 2011). Il faut intégrer cette stratégie à une stratégie de mesure du rendement de la LGFSPN dans son ensemble, dont l'achèvement est prévu pour 2011-2012<sup>60</sup>.

#### ***Attentes en matière d'opérationnalisation***

L'information la plus claire en ce qui concerne les attentes d'AINC en matière de lancement figure dans les données financières. Comme le montre le Tableau 14, ci-dessous, les fonds de

---

<sup>57</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Vérification du développement des capacités*, juin 2009 (<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/arp/aev/pubs/au/acd/acd-fra.asp>).

<sup>58</sup> La vérification portait sur six programmes, dont un programme intitulé « Institutions financières des Premières nations », qui visait les quatre institutions de la LGFSPN. Cela constituait la seule référence aux institutions qui renvoyait ainsi aux évaluations.

<sup>59</sup> L'analyse, dans le cadre de l'évaluation, des modalités de la *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique* a fait état de faiblesses en ce qui concerne les rapports sur le rendement : les exigences en matière des rapports sont centrées sur la manière dont les fonds ont été dépensés dans le passé en vue de l'atteinte des objectifs, et non sur la question de savoir si on remplit les objectifs ou s'ils ont déjà été remplis. Les modalités sont plus solides et indiquent que le financement de base (c.-à-d. le financement des opérations permanentes) doit être appuyé par des plans annuels. On s'attend à ce que ces plans documentent le ou les objectifs ainsi que le ou les résultats attendus des activités de l'exercice par rapport à ceux de l'autorisation. Toutefois, selon une analyse des plans de la LGFSPN, aucun lien du genre n'existe.

<sup>60</sup> Plan quinquennal d'AINC visant l'évaluation et la mesure du rendement (2011-2012 à 2015-2016)

lancement ont été répartis sur deux ans pour chaque institution. Selon une analyse, les coûts de lancement estimés concordent avec ceux d'une autre institution lancée environ au même moment (par exemple, lancement de deux ans, environ 18 % et 13 % du budget alloués à la première et à la deuxième année, respectivement).

Toutefois, lorsque l'on examine les données financières liées au lancement pour chaque institution, les coûts de lancement et de fonctionnement varient considérablement, tant d'une institution à l'autre que sur les deux années. Aucune documentation d'AINC n'explique ces écarts ou ce que les coûts de lancement étaient destinés à couvrir, contrairement à l'autre cas (par exemple, l'information sur le financement de ce cas comprend des notes indiquant que les coûts de lancement incluaient une allocation visant plus de réunions des comités que ce à quoi on aurait pu s'attendre, des frais initiaux de communication et juridiques, l'achat d'équipement, des améliorations locatives et un groupe de travail sur la mise en œuvre, entre autres).

**Tableau 14 : dépenses de lancement prévues, 2006-2007 et 2007-2008 (en milliers de dollars)**

Institution	Dépenses	2006-2007		2007-2008	
		Montant	%	Montant	%
CFPN	lancement	438 \$	15 %	983 \$	18 %
	total	2 975 \$		5 343 \$	
CGFPN	lancement	292 \$	14 %	688 \$	16 %
	total	2 147 \$		4 238 \$	
AFPAN	lancement	650 \$	57 %	350 \$	41 %
	total	1 150 \$		850 \$	
ISPN	lancement	263 \$	9 %	338 \$	7 %
	total	2 841 \$		4 888 \$	
Sommaire	lancement	1 643 \$	18 %	2 359 \$	15 %
	total	9 113 \$		15 319 \$	

Source : résumé des documents financiers du Ministère

\* Les totaux pour les institutions comprennent les dépenses de lancement et les dépenses normales ou permanentes.

Mis à part les données financières faisant état d'une phase de lancement de deux ans, peu d'information est fournie concernant les attentes du Ministère en matière de délais pour l'établissement des quatre institutions et de jalons qui devaient être surveillés à cette fin. Un autre élément nébuleux tient à la mesure dans laquelle on a analysé les risques liés à la mise en œuvre globale de la LGFSPN, comme le temps que demande le processus du gouverneur en conseil et les capacités en ce qui concerne la participation advenant que le lancement d'une ou de plusieurs des institutions subisse des retards; les cibles établies pour la participation (par le truchement desquelles on pourrait surveiller ou évaluer les progrès) ne sont pas claires non plus.

Les questions externes suivantes ont été soulevées comme ayant une incidence sur la mise en œuvre.

- ***Processus de nomination par le gouverneur en conseil***

Le Ministère a attribué des retards imprévus dans l'établissement des conseils d'administration du CGFPN, de l'ISPN et de la CFPN au processus de nomination par le gouverneur en conseil. Le gouverneur en conseil procède à des nominations afin d'assurer un processus de sélection transparent et fondé sur le mérite pour la dotation de tels postes. Les étapes de ce processus comprennent :

- la préparation d'un dossier de nomination par le Ministère (note d'information ministérielle, lettre d'accompagnement au greffier du Conseil privé, ébauche du décret, etc.);
- l'approbation ministérielle du dossier de nomination;
- la révision par le Bureau du Conseil privé;
- l'approbation du Conseil du Trésor (obligatoire pour les décrets);
- l'approbation du Cabinet (le Cabinet recommande la nomination à Son Excellence le gouverneur en conseil);
- l'approbation du gouverneur en conseil; et
- l'annonce de la nomination.

Chaque étape est importante, et le processus ne peut pas être lancé jusqu'à ce que la Loi ait reçu la sanction royale. Il a fallu attendre 16 mois avant d'établir la CFPN, 17 mois avant d'établir le conseil d'administration du CGFPN et 32 mois avant d'établir celui de l'ISPN. Selon les personnes interrogées, ces retards ont aussi des répercussions sur les institutions lorsque les mandats des directeurs et des commissaires prennent fin. Par exemple, les représentants de la CFPN ont noté un retard d'environ 90 jours avant que le mandat du vice-président de la CFPN soit reconduit. Même s'il pouvait s'agir d'un cas particulier, les représentants de toutes les institutions se sont déclarés inquiets des retards dans les décisions liées aux renouvellements de mandat.

De tels délais dans le processus de nomination par le gouverneur en conseil représentent une question de longue date au sein des sociétés d'État et des organismes. En 2009, le Bureau du vérificateur général a constaté que la communication des décisions portant sur les nominations et les renouvellements de mandat était insuffisante, qu'aucune norme n'existait relativement à la diffusion de ces décisions, et que les avis de décisions étaient tardifs et souvent envoyés après la fin du mandat<sup>61</sup>.

- ***Inclusion des Premières nations dans l'annexe***

Les répondants à l'étude de cas ont déclaré que cela demande du temps de convaincre une collectivité de signer une résolution du conseil de bande, et qu'un processus inefficace qui reporte le moment où une Première nation peut recourir à la Loi peut représenter un élément dissuasif. Les répondants estimaient que la bureaucratie était trop lourde depuis longtemps, et que le Ministère avait assumé le rôle d'entité chargée de la sélection des collectivités à inclure dans l'annexe. Au début, AINC voulait regrouper les demandes d'adhésion des Premières nations afin de restreindre le processus de modification à quatre fois par année. Les retards dans les ajouts à l'annexe ont fait croire à certaines Premières nations qui souhaitaient lever des impôts qu'il serait plus facile de recourir à la *Loi sur les Indiens*. Les répondants ont affirmé que

---

<sup>61</sup> Mars 2009. Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes – Chapitre 2 : Le processus de nomination par le gouverneur en conseil.

cette question a été réglée, mais qu'elle n'aurait jamais dû se poser. Ils ont mentionné que ces retards ont rendu la mise en œuvre de la Loi moins harmonieuse que prévu.

- ***Structures organisationnelles préexistantes***

Les résultats de l'évaluation laissent croire que le lancement des institutions a été, à tout le moins, quelque peu influencé par le niveau d'expérience antérieure et les capacités que les institutions pouvaient mettre à contribution, ou par le fait, le cas échéant, d'avoir à partir de rien :

- Avant d'être fonctionnelle, la CFPN a dû élaborer de nouvelles politiques, normes et procédures aux fins de la mise en œuvre de la LGFSPN. Elle a réussi à réaliser cela en très peu de temps. Les Premières nations ont été en mesure de lever des impôts en vertu de la LGFSPN dès 2008. Les répondants estimaient que cela a été facilité par les assises qu'a posées la Commission consultative nationale de la fiscalité indienne et la présence continue du personnel compétent qui appuyait la transition.
- L'AFPNI a été constituée en personne morale en 1995 et gère des investissements collectifs depuis 1997<sup>62</sup>. Les fondements organisationnels existants lui ont permis d'avoir des répercussions à l'échelle communautaire durant le cours de sa première année d'exploitation; toutefois, l'émission de l'obligation dépend de l'élaboration, par les Premières nations, des lois et des systèmes de gestion nécessaires au titre des mandats du CGFPN et de la CFPN.
- Le CGFPN n'avait pas de fondements organisationnels à son actif au moment où la LGFSPN a été adoptée. Cela signifiait qu'il devait traverser toutes les étapes requises afin de mettre l'organisation en route, incluant les tâches de louer les bureaux, d'embaucher le personnel nécessaire et d'élaborer des politiques, procédures et normes aux fins de la mise en œuvre de la Loi. Les répondants ont fait remarquer que cela demande du temps de recruter un président-directeur général et des employés compétents. En outre, il n'existait pas de normes préexistantes qui pouvaient être adoptées.
- Les nominations au conseil d'administration de l'ISPN ont été nettement retardées jusqu'en août 2008, et les participants à l'étude de cas ont noté que l'on a eu de la difficulté à pourvoir les postes de la haute direction. Aucun président-directeur général par intérim n'a été nommé jusqu'à la fin de l'année 2009.

- ***Capacité de gestion financière des Premières nations***

Les participants à l'évaluation ont fait remarquer que la certification du CGFPN exige de se conformer à une stricte norme de gestion financière, et que la majorité des Premières nations ne sont pas encore en mesure de respecter la norme. Le développement des capacités nécessaires demandera du temps et le dévouement des collectivités.

---

62 Rapport annuel de l'AFPNI 1998

### 8.5.2 *La multitude des autorisations : un besoin permanent?*

Comme susmentionné dans le présent document, on a recouru à plusieurs nouvelles autorisations – subventions, contributions et allocations directes – en appui de l'établissement et du fonctionnement des quatre institutions. Afin de soutenir la mise en œuvre de la LGFSPN, le Ministère a créé les quatre autorisations suivantes :

- *Subvention accordée à l'Administration financière des Premières nations en vertu de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations;*
- *Subvention accordée à l'Administration financière des Premières nations aux fins de la bonification du crédit;*
- *Contribution versée aux institutions des Premières nations dans le but de favoriser une saine gestion publique; et*
- *Paiements versés à l'Institut de la statistique des Premières nations pour les dépenses de fonctionnement.*

Par ailleurs, au moins une organisation a aussi tiré profit des *Contributions pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides*. Cette autorisation fournit aussi un soutien aux autres institutions relevant de la Direction générale de la gouvernance, dont le Centre national pour la gouvernance des Premières Nations et l'Association des agents financiers autochtones.

L'évaluation n'a relevé aucune raison claire pour laquelle cette structure d'autorisations devrait continuer d'exister, mais a plutôt permis de constater que cette pratique entraîne des inefficacités, incluant la perte d'occasions de tirer des leçons en matière du développement et des opérations continues des institutions, et la de la mesure du rendement, au sein du Ministère.

Des recommandations formulées à la suite d'une vérification menée par AINC en 2009 ont appuyé ces résultats de l'évaluation; ces recommandations proposaient des mesures de regroupement des initiatives de développement des capacités du Ministère dans le but de fusionner ces initiatives<sup>63</sup>.

### 8.5.3 *Autres questions soulevées*

Les évaluateurs ont appris que les présidents de la CFPN et du CGFPN ont eux-mêmes financé ces institutions afin de leur permettre de survivre jusqu'à ce que les fonds soient versés. Les répondants ont noté qu'il est important de maintenir la stabilité du financement afin de permettre aux institutions de constituer des organisations solides et permanentes et que, certaines années, tous les fonds n'avaient pas été reçus avant l'automne. Cela est démontré par le fait qu'AINC a versé bon nombre de montants de façon urgente à la CFPN, au CGFPN et à l'AFPN en 2008, 2009 et 2010.

L'AFPN est responsable de la création du fonds de bonification du crédit, conformément à l'article 85, dans le but de bonifier le crédit de l'organisation. Les représentants de l'AFPN prévoient être en mesure d'émettre la première obligation au cours de l'exercice 2010-2011. En conséquence, le Ministère a obtenu un financement de dix millions de dollars aux fins de

---

<sup>63</sup> AINC (2009), *Vérification du développement des capacités*

l'établissement du fonds, mais a limité la portée de son appui à aider l'Administration à obtenir du financement à long terme de capitaux privés. L'AFPN a déclaré que le manque de financement à court terme ne concorde pas avec les autres organisations d'emprunts communs et qu'il ralentit le développement d'une masse critique d'emprunteurs à long terme.

## 9. Conclusions et recommandations

---

### 9.1 Conclusions

Le présent rapport présente les résultats de l'Évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*. Cette évaluation a permis de conclure que la LGFSPN répond à un besoin permanent en offrant un choix aux Premières nations qui souhaitent renforcer leurs capacités et accéder à des outils de financement qu'utilisent les gouvernements locaux afin de faire avancer le développement économique. Cela rejoint les priorités du gouvernement fédéral, et est harmonisé avec celles-ci, particulièrement les priorités relatives à la capacité de gouvernance des Autochtones et le développement économique communautaire autochtone. En outre, les dispositions de la LGFSPN et les activités liées à celle-ci, dont les mandats de ses quatre institutions, sont toujours en rapport avec les résultats stratégiques du Ministère auprès du gouvernement.

La conception de la LGFSPN est appropriée, et on l'exécute en grande partie comme prévu. Toutefois, chaque institution a réalisé la mise en œuvre dans différentes mesures : la CFPN est entièrement fonctionnelle et a des répercussions à l'échelle communautaire en produisant des recettes locales; le CGFPN et l'AFPN sont fonctionnels et commencent à entraîner des répercussions à l'échelle communautaire; et l'ISPN devient maintenant fonctionnel. Les résultats permettent aussi de conclure que les institutions ont officialisé leurs relations et collaborent pour soutenir les Premières nations qui ont choisi de recourir à la Loi.

Comme déterminé aux étapes initiales de l'évaluation, il est difficile d'analyser les répercussions globales de la LGFSPN en raison de l'état de la mise en œuvre de chaque institution et de l'absence de mesures du rendement. Toutefois, tel que précédemment abordé, on a noté des signes de progrès pour les quatre institutions ainsi que des preuves que la CFPN, le CGFPN et l'AFPN ont des impacts au niveau communautaire. On a déterminé les points sur lesquels il faut accroître l'efficacité, et ceux-ci comprennent : le développement d'une stratégie de mesure du rendement, un examen de la structure des autorisations appuyant la mise en œuvre de la Loi, la coordination des institutions et l'harmonisation avec d'autres initiatives du Ministère, comme les programmes de développement économique et d'infrastructure, les activités liées à l'autonomie gouvernementale ainsi que d'autres lois facultatives.

### 9.2 Recommandations

D'après les conclusions de l'évaluation, il est recommandé :

1. que le dirigeant principal des finances d'AINC établisse et recommande tout changement qu'il pourrait être nécessaire d'apporter afin de rationaliser les autorisations de dépenses associées à la LGFSPN (et les autres autorisations connexes) et de renforcer les liens avec d'autres initiatives pertinentes, par exemple en matière de développement économique;
2. qu'étant donné le statut opérationnel actuel des institutions de la LGFSPN, AINC réexamine les résultats attendus du soutien qu'il apporte ainsi que le financement requis afin d'obtenir

ces résultats. Par ailleurs, qu'AINC collabore avec les institutions des Premières nations dans le but de développer des stratégies de mesure du rendement et des régimes de rapports qui répondent à ses normes et à celles du Conseil du Trésor, particulièrement en ce qui concerne les rôles et responsabilités, les risques, les cibles, les délais et le fardeau de la présentation des rapports, ainsi qu'une stratégie pour la mesure des répercussions sur les collectivités des Premières nations;

3. que dans le cadre de la révision de la législation, AINC veille à ce que l'on procède à une évaluation du mandat de l'ISPN qui tient compte des résultats de l'analyse de l'environnement et du plan ministériel par rapport à ses activités. La révision devrait aussi comprendre une évaluation de la progression en ce qui concerne l'émission d'une obligation; et
4. qu'AINC renforce la coordination avec ses initiatives connexes, dont les autres initiatives d'adhésion facultative, les activités liées à l'autonomie gouvernementale (y compris le processus de négociation des traités en Colombie-Britannique) et les programmes de développement économique et d'infrastructures, afin de veiller à ce que le régime de la LGFSPN soit utilisé à sa pleine mesure.

# ***Annexe A – Principaux constats par question d'évaluation***

---

## ***Pertinence***

### ***1. Les dispositions et l'application de la LGFSPN, y compris ses quatre institutions et les autorisations qui s'y rattachent, sont-elles toujours pertinentes pour les priorités du gouvernement fédéral et pour les résultats stratégiques d'AINC?***

La LGFSPN est en cohérence avec les priorités du gouvernement fédéral relatives au *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* en général, et aux objectifs consistant à améliorer la valeur des actifs autochtones et à développer le capital humain autochtone en particulier.

Dans le cadre de l'architecture des activités de programme, le soutien à la mise en œuvre de la LGFSPN et de ses institutions s'inscrit dans l'activité de programme « La gouvernance et les institutions gouvernementales », qui appuie le résultat stratégique d'AINC : « Le gouvernement – Bonne gouvernance, institutions efficaces et relations de coopération pour les Premières nations, les Inuits et les résidents du Nord ». De plus, la LGFSPN vise à positionner une gouvernance efficace en tant que fondement du développement et de la croissance économiques, ce qui sous-tend les objectifs et les activités de long terme de la CFPN, du CGFPN et de l'AFPN; par conséquent, la LGFSPN est liée aux résultats stratégiques « développement économique » et « prospérité » inscrits dans le Rapport sur les plans et les priorités d'AINC.

### ***2. Existe-t-il un besoin permanent ou futur pour la LGFSPN, incluant pour ses institutions, dans leur forme actuelle?***

### ***3. Le mandat et les rôles prescrits par la loi quant aux institutions chargées de l'exécution de la LGFSPN sont-ils encore pertinents?***

La LGFSPN aborde les obstacles au développement économique dans les réserves de manière pertinente, en conférant aux Premières nations des pouvoirs financiers similaires à ceux des gouvernements locaux dans des domaines liés à la collecte des recettes fiscales foncières et en leur donnant accès à des taux d'intérêt favorables par l'entremise d'investissements collectifs et de la mise en commun des emprunts. On s'attend à une croissance future de la demande à l'égard de ces outils, particulièrement après la première émission d'obligations et lorsque les collectivités des Premières nations pourront voir les résultats des bassins d'emprunt.

Le mandat de la CFPN est crucial pour la mise en œuvre de la LGFSPN, parce qu'il engendre la transparence nécessaire pour encourager les investissements de tiers dans les terres des réserves. En outre, la CFPN a la responsabilité de recommander au ministre l'approbation des règlements administratifs de l'article 83. Cela signifie dans les faits que la CFPN est responsable de tous les impôts foncières dans les réserves des Premières nations.

Le CGFPN est crucial pour la mise en œuvre de la LGFSPN car il fournit aux marchés financiers une indication sur la santé financière d'une Première nation, par l'entremise de l'approbation des

lois d'administration financière et de la certification. Cette certification de santé financière est nécessaire pour que l'AFPN puisse acquérir une cote de crédit favorable. En outre, le CGFPN a la responsabilité d'intervenir dans la gestion financière d'une Première nation pour corriger des situations où les lois sur l'impôt foncier seraient appliquées de manière incorrecte ou inéquitable, ou lorsqu'une Première nation ne remplit pas ses obligations de paiement vis-à-vis de l'AFPN.

L'AFPN porte la responsabilité de créer un régime financier de long terme pour les Premières nations. Ce régime s'est avéré essentiel pour permettre aux Premières nations d'accéder aux marchés financiers à des taux abordables, leur fournissant ainsi du financement pour le développement de l'infrastructure et de l'économie.

Les statistiques des Premières nations sont essentielles pour le fonctionnement des institutions de la LGFSPN et pour la planification communautaire des Premières nations. L'ISPN a un mandat unique, car il est quasiment indépendant du gouvernement fédéral tout en ayant la capacité de bâtir des relations de confiance avec les collectivités des Premières nations et l'autorité de protéger des statistiques de nature délicate. Cependant, à cause de retards dans la mise en œuvre, d'autres organisations ont répondu à ces besoins, que ce soit les institutions de la LGFSPN qui recueillent les informations dont elles ont besoin sans avoir recours à l'ISPN, ou les autres organisations statistiques des Premières nations qui recueillent des informations au niveau communautaire.

### *Conception et mise en œuvre*

- 4. Dans quelle mesure la LGFSPN a-t-elle été mise en œuvre dans les délais prévus?***
- 5. La LGFSPN a-t-elle établi un cadre de gouvernance utile dans l'ensemble et pour chaque institution?***
- 6. Les plans d'activités des institutions sont-ils conformes aux résultats prévus et avec quelle efficacité les résultats sont-ils mesurés (voir la question 9)? Les plans sont-ils mis en œuvre comme prévu?***
- 7. Dans l'ensemble, les activités des institutions visées par la LGFSPN, notamment les fonctions et pouvoirs de chaque institution, sont-elles conformes aux dispositions de la loi?***

La conception de la LGFSPN est appropriée et dans l'ensemble, la prestation correspond aux objectifs visés. Cependant, les niveaux de mise en œuvre se sont avérés variables selon l'institution. Les preuves ont également permis de conclure que les institutions ont officialisé leurs relations et travaillent de concert pour soutenir les Premières nations qui choisissent de se prévaloir de la Loi. La mise en œuvre de chaque institution est résumée comme suit :

- La CFPN est complètement opérationnelle et exécute ses responsabilités en vertu de la LGFSPN comme prévu. Elle a établi le cadre de gouvernance approprié et elle fournit des services dans les domaines visés par son mandat. Les objectifs de rendement annuel sont établis par secteur d'activité et les progrès accomplis au regard de ces objectifs sont consignés dans les rapports annuels.

- Le CGFPN a connu quelques retards dans sa mise en œuvre, mais il est maintenant sur pied et accomplit ses fonctions comme prévu. Il a établi un cadre de gouvernance efficace et une série de normes de gestion financière conformes aux pratiques exemplaires de l'industrie. Il effectue la prestation des services relevant de son mandat en offrant aux Premières nations du financement pour le développement des capacités, des services d'examen et d'approbation des lois d'administration financière, des services de certification du rendement financier, ainsi que des services d'examen des systèmes de gestion financière. Les objectifs de rendement annuel sont établis par secteur d'activité et les progrès accomplis au regard de ces objectifs sont consignés dans les rapports annuels.
- L'AFPN offre actuellement des conseils et des services d'investissement; cependant, la mise en place de la structure de gouvernance requise selon la Loi et la réalisation des résultats visés relatifs au financement dépendent de la première émission d'obligations. Les activités principales sont établies, par secteur d'activité, dans le plan d'entreprise et le plan annuel; elles sont structurées en fonction des états financiers (c.-à-d. rapport de vérification financière et mise en commun des placements - présentation de l'actif).
- À ce jour, l'ISPN a établi la structure de gouvernance requise et a commencé à passer en revue son environnement afin de déterminer les produits et services précis que l'ISPN peut offrir pour répondre aux besoins permanents. Il n'y avait pas de rapport annuel disponible pour l'équipe d'évaluation et par conséquent, cette évaluation n'a pas pu se prononcer sur l'efficacité du suivi du rendement.

**8. *Dans quelle mesure les Premières nations participent-elles à la mise en œuvre de la LGFSPN et de ses institutions, et leur participation est-elle conforme à ce qui était prévu?***

La LGFSPN est facultative pour les Premières nations et par conséquent, la Loi et les documents de financement ne déterminent pas clairement d'attente en termes de participation. À ce jour, soixante (60) Premières nations sont inscrites à l'annexe de la Loi, ce qui inclut des Premières nations de toutes les régions du pays, sauf les territoires et le Québec.

***Rendement et succès***

**9. *Dans quelle mesure les institutions progressent-elles vers l'atteinte des résultats prévus?***

**10. *Dans quelle mesure atteint-on les résultats globaux de la LGFSPN?***

Comme on l'a noté au début de l'évaluation, il s'est avéré difficile d'évaluer les incidences d'ensemble de la LGFSPN compte tenu de l'état de mise en œuvre de chaque institution et de l'absence de mesure de rendement instaurée pour la LGFSPN. Cependant, comme discuté ci-dessus, il y a des signes de progrès et des preuves de réalisation de résultats pour toutes les institutions. Voici un résumé des résultats accomplis par chacune :

La CFPN a accompli des progrès significatifs vers l'accomplissement des résultats visés, tels qu'ils sont énoncés dans les documents de financement d'AINC. Il y a déjà des indications de plus grande confiance de la part des investisseurs, comme le montrent : on a noté une augmentation des valeurs estimées des biens immobiliers; plus de 170 millions de dollars ont été

générés en recettes locales (dont 70 millions de dollars en vertu de la LGFSPN et 100 millions de dollars en vertu de l'article 83); des conflits entre les contribuables et les Premières nations sont résolus par la CFPN; la capacité d'administration fiscale est développée grâce à un programme de certification officielle, fourni en coopération avec le Tulo Center of Indigenous Economics et l'Université Thompson Rivers.

Le CGFPN commence à avoir un impact sur les collectivités des Premières nations. À ce jour, 11 Premières nations sont en train d'élaborer des systèmes de gestion financière, 26 élaborent des lois sur l'administration financière et deux ont des lois sur l'administration financière approuvées et sont en cours de certification.

L'AFPN offre actuellement des conseils et des services en investissement, qui ont permis à 38 membres investisseurs des Premières nations de réaliser environ 1,5 millions de dollars de bénéfices. Cependant, l'évaluation a trouvé qu'un certain nombre d'étapes sont nécessaires pour établir un régime de financement en vertu de la LGFSPN, y compris :

- Vingt (20) à vingt-cinq (25) Premières nations doivent être certifiées par le CGFPN.
- Le Règlement sur le financement garanti par d'autres recettes doit être finalisé et en vigueur.
- L'AFPN devra faire une demande d'exemption de valeurs mobilières une fois que le Règlement sera finalisé.
- L'AFPN doit se voir attribuer deux notes de cotation financière (par Moody's et Standard & Poor's).
- Une fois ces étapes terminées, l'AFPN pourra travailler avec son syndicat de garantie pour faire la promotion de son obligation auprès des investisseurs.

L'ISPN n'a achevé que récemment sa phase de démarrage et l'évaluation a trouvé que l'organisme commence maintenant à fournir des produits et des services de statistiques. L'évaluation n'a pas trouvé de données suffisantes pour mesurer ses progrès vers la réalisation des résultats escomptés.

### ***11. Quels facteurs facilitent la mise en œuvre de la Loi ou l'atteinte des résultats ou leur nuisent?***

Ce rapport a identifié plusieurs facteurs qui sont internes et externes à la Loi. Ces facteurs comprennent des questions concernant la nomination de directeurs et de commissaires, le maintien de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, des modifications particulières qui ont été demandées par les institutions, la structure des autorités appuyant la mise en œuvre de la Loi, la coordination des institutions, l'harmonisation avec d'autres initiatives d'AINC telles que les programmes de développement économique et d'infrastructure, les activités sur l'autonomie gouvernementale, ainsi que d'autres lois facultatives.

## ***12. La LGFSPN a-t-elle des conséquences imprévues, positives ou négatives?***

La mise en œuvre de la LGFSPN a eu un certain nombre d'effets positifs non intentionnels. Ceux-ci comprennent le fait que les Premières nations optent volontairement pour la LGFSPN de préférence à l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, des partenariats de développement économique avec les gouvernements locaux et la possibilité d'utiliser des produits de la LGFSPN pour obtenir des financements de prêteurs commerciaux dans des conditions avantageuses.

*Économie, efficacité et solutions de rechange*

## ***13. Les institutions, leurs activités, leurs mandats et les résultats prévus sont-ils conformes aux normes et aux pratiques exemplaires de l'industrie?***

Les institutions de la LGFSPN travaillent activement pour s'assurer d'être en conformité avec les normes de l'industrie et les pratiques exemplaires.

- Les normes de la CFPN et plusieurs de ses lois sur l'impôt foncier correspondent aux meilleures pratiques des gouvernements locaux et provinciaux.
- Les normes et les processus de certification du CGFPN sont en cohérence avec les cadres de contrôle reconnus, tout en répondant de manière précise aux caractéristiques des Premières nations.
- L'AFPAN adhère étroitement aux normes de la Municipal Finance Authority of British Columbia pour le financement de l'infrastructure par la mise en commun des emprunts.
- L'ISPN a élaboré une politique éthique sur la protection des données et des renseignements, considérée essentielle pour s'impliquer et bâtir des relations de confiance avec les collectivités des Premières nations.

## ***14. Y a-t-il un chevauchement ou un double emploi inutile entre la LGFSPN et d'autres programmes, politiques ou initiatives?***

Dans son ensemble, la LGFSPN est complémentaire aux programmes de développement économique des Premières nations qu'elle vient étayer, et elle ne recoupe généralement pas inutilement d'autres programmes, politiques ou initiatives. Cependant, il semble y avoir double emploi entre la Partie 2 de la LGFSPN et l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, puisque ces deux éléments législatifs confèrent aux Premières nations le pouvoir de collecter des impôts fonciers sur une base optionnelle. L'existence de ces deux éléments législatifs a occasionné des lourdeurs administratives pour la CFPN, comme la nécessité de tenir deux registres.

Il apparaît également qu'il serait avantageux d'avoir une meilleure coordination avec des initiatives associées (concernant spécifiquement l'autonomie gouvernementale, d'autres lois facultatives (*Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*, *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*) et les dépenses en infrastructure) pour assurer la complémentarité ainsi des incitations appropriées pour que les Premières nations utilisent la Loi.

## ***15. Quelles pratiques exemplaires et leçons tirées de la mise en œuvre de la LGFSPN, à AINC et ailleurs, pourraient contribuer à améliorer la mise en œuvre, la mesure du rendement et les résultats?***

***16. Quelles modifications ou solutions de rechange, le cas échéant, pourraient améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la LGFSPN?***

Plusieurs des constats relatifs aux autres questions de l'évaluation pourraient aisément être rapportés en tant que pratiques exemplaires. La LGFSPN offre aux Premières nations une autre approche pour accéder aux marchés financiers et augmenter leurs recettes locales.

La principale leçon tirée de cette évaluation est d'établir clairement les attentes à l'égard de la mise en œuvre et de la réalisation des résultats visés pendant la phase de conception d'initiatives telles que la LGFSPN. Cela devrait comprendre des calendriers pour l'établissement des principales composantes de prestation, comme les structures de gouvernance et les cadres réglementaires (dans ce cas, des lois et des systèmes de gestion normalisés) et les attentes concernant l'étendue et les délais des prestations de services (en ce cas, la prestation de services dans les principaux domaines qui constituent le mandat de chaque institution). Enfin, AINC devrait formuler clairement les attentes relatives à l'accomplissement des résultats, ainsi que les délais et les cibles de rendement, afin d'assister les futurs travaux d'évaluation.

# ***Annexe B – Profils des quatre institutions créées en vertu de la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations (LGFSPN)***

---

## **Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN)**

### ***Gouvernance***

La Loi prescrit que le cadre de gouvernance de la CFPN est une organisation à régie partagée<sup>64</sup>. Sa structure se compose de dix commissaires, dont le président et le vice-président. La présidence est un poste à temps plein. Sur la recommandation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Son Excellence le gouverneur en conseil pourvoit neuf de ces postes, dont trois sont occupés par des contribuables faisant usage des terres de réserve à des fins commerciales, à des fins résidentielles et pour la prestation de services publics. Un commissaire est nommé par le Centre du droit autochtone de l'Université de la Saskatchewan.

### ***Vue d'ensemble des pouvoirs***

La LGFSPN confère à la CFPN le pouvoir de s'engager dans des partenariats et des entreprises à frais partagés avec des organisations nationales et internationales, à des fins de consultation ou de commercialisation de produits ou de services qui ont été mis au point au profit des Premières nations ayant pris des textes législatifs relatifs à l'imposition foncière.

La Commission doit examiner tous les textes législatifs des Premières nations sur les recettes locales; les approbations doivent être conformes aux règlements, et il faut examiner toutes les observations exprimées par les détenteurs d'intérêts sur des terres de réserve. La Loi fait obligation à la Commission de tenir un registre de tous les textes législatifs relatifs aux recettes locales et à la gestion financière qu'elle a approuvés.

Le règlement précise que la Commission ne peut approuver un texte législatif relatif à l'imposition foncière, pris pour le financement de projets d'infrastructure destinés à la prestation de services locaux sur les terres de réserve, à moins que la Première nation ait remis au conseil d'administration de la Commission un certificat délivré par le Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN) et que la Première nation n'ait pas utilisé la totalité de sa capacité d'emprunt. La Commission doit alors remettre à l'Administration financière des Premières nations (AFPN) une copie certifiée conforme du texte législatif et un certificat spécifiant que ce texte répond à toutes les exigences de la Loi et du

---

<sup>64</sup> « Sociétés sans capital-actions à l'égard desquelles le Canada est habilité, directement ou par l'intermédiaire d'une société d'État, en vertu d'une loi, de statuts constitutifs, de lettres patentes, de règlements ou de toute entente contractuelle (ce qui comprend les ententes de financement et les accords de contribution) à nommer ou à désigner un ou plusieurs membres ayant droit de vote au sein de l'organe de direction. (...) De même, certaines organisations créées en vertu d'ententes intergouvernementales ou d'accords avec les Premières nations satisfont à cette définition et sont également assujetties à la présente politique. » *Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007.

règlement pris en vertu de ce texte. La Commission doit informer sans délai l'AFPN si elle apprend qu'un recours en révision judiciaire est exercé à l'égard de tout texte législatif.

La Loi prescrit aussi que la Commission doit étudier les plaintes au sujet de la non-conformité de la Première nation à la Loi, ou de l'application injuste ou incorrecte d'un texte de loi, à la demande écrite d'un membre d'une Première nation ou d'une personne détenant des intérêts ou des droits d'occupation, de possession ou d'usage de terres de réserve. Si à l'issue d'un examen la Commission conclut à une absence de conformité ou à une application injuste ou incorrecte du texte législatif, elle doit ordonner à la Première nation de rectifier la situation. Si la Première nation ne prend pas les mesures dans le délai imparti, la Commission peut exiger par écrit du CGFPN soit qu'il impose à la Première nation un arrangement de cogestion avec lui, soit qu'il prenne en charge la gestion des recettes locales de la Première nation pour rectifier la situation.

Tous les textes législatifs sur les recettes locales agréés par la Commission, de même que toutes les normes et procédures qu'elle établit à cet égard, sont publiés dans la *Gazette des premières nations* au moins une fois par année civile.

L'annexe B contient une description de l'assiette de l'impôt foncier à partir de laquelle les Premières nations peuvent percevoir des recettes fiscales. Elle résume aussi ce qu'il est permis d'imposer, et les étapes à suivre pour qu'une Première nation perçoive des taxes en vertu de la LGFSPN ou de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*.

### ***Résultats escomptés***

Les résultats escomptés sont résumés dans la documentation fournie par AINC :

- Confiance accrue dans les régimes de fiscalité foncière des Premières nations.
- Transparence accrue du processus d'examen des textes législatifs, et approbation plus rapide des textes législatifs des Premières nations sur les recettes locales.
- Accroissement dans le nombre d'administrateurs formés, augmentation du savoir, et sensibilisation accrue du public aux régimes de fiscalité foncière des Premières nations.
- Accès amélioré au règlement des différends en matière de fiscalité foncière, et transparence accrue à cet égard.

### ***Financement***

#### **Dépenses prévues (en milliers de dollars)**

<b>Dépenses</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>Total sur cinq ans</b>
Lancement de la CFPN	438 \$	983 \$				1 421 \$
Fonctionnement de la	2 537 \$	4 360 \$	4 490 \$	4 500 \$	4 510 \$	20 397 \$

CFPN						
<b>CFPN – Total</b>	<b>2 975 \$</b>	<b>5 343 \$</b>	<b>4 490 \$</b>	<b>4 500 \$</b>	<b>4 510 \$</b>	<b>21 818 \$</b>

Source : Abrégé des documents de financement des programmes, calcul détaillé des coûts.

## Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN)

### *Gouvernance*

La Loi prescrit que le cadre de gouvernance du CGFPN est une organisation à régie partagée<sup>65</sup>. Le CGFPN est dirigé par un conseil d'administration composé d'au moins neuf et d'au plus quinze conseillers, dont le président et le vice-président. Sur la recommandation du ministre, Son Excellence le gouverneur en conseil nomme le président et au moins cinq, et au plus onze, conseillers. L'Association des agents financiers autochtones du Canada nomme jusqu'à trois conseillers supplémentaires, et le conseil d'administration élit le vice-président parmi les conseillers. Le conseil d'administration doit se composer de femmes et d'hommes provenant de tout le Canada, notamment de membres des Premières nations qui sont engagés dans le développement de la gestion financière des Premières nations et possèdent une compétence ou une expérience propre à aider le Conseil à remplir sa mission.

### *Vue d'ensemble des pouvoirs*

La LGFSPN confère au CGFPN le pouvoir d'examiner le régime de gestion financière ou le rendement financier d'une Première nation, à la demande de son conseil de bande, sous l'angle de sa conformité aux normes établies par le CGFPN. À l'achèvement de l'examen, le Conseil doit remettre à la Première nation un rapport où il expose l'étendue de l'étude et son avis sur la mesure dans laquelle la Première nation se conforme aux normes. Si le Conseil est convaincu que la Première nation se conforme aux normes, il lui délivre un certificat en ce sens. Le Conseil peut, par un avis, révoquer un certificat qu'il a délivré s'il est d'avis que les facteurs sur lesquels se fondait la délivrance du certificat ont changé de façon importante. Le Conseil peut établir la forme et le contenu du certificat délivré, y compris toute restriction relative à son utilisation. Si la Première nation dont le certificat est révoqué a la qualité de membre emprunteur, elle est tenue de prendre sans délai les mesures nécessaires pour que le certificat soit rétabli. La décision du Conseil à cet égard est définitive et sans appel.

Sur réception de l'avis de la CFPN ou de l'AFPAN, le Conseil doit soit exiger de la Première nation qu'elle conclue avec lui un arrangement de cogestion, soit prendre en charge la gestion des recettes locales, comme il le juge à propos. Le Conseil doit donner avis qu'il exige que la Première nation conclue avec lui un arrangement de cogestion de ses recettes locales, notamment de son compte de recettes locales, s'il estime que le risque est grave que la Première nation manque à une obligation envers l'AFPAN ou si la CFPN lui en fait la demande. Le Conseil peut, dans le cadre d'un arrangement de cogestion :

---

<sup>65</sup> «Sociétés sans capital-actions à l'égard desquelles le Canada est habilité, directement ou par l'intermédiaire d'une société d'État, en vertu d'une loi, de statuts constitutifs, de lettres patentes, de règlements ou de toute entente contractuelle (ce qui comprend les ententes de financement et les accords de contribution) à nommer ou à désigner un ou plusieurs membres ayant droit de vote au sein de l'organe de direction. (...) De même, certaines organisations créées en vertu d'ententes intergouvernementales ou d'accords avec les Premières nations satisfont à cette définition et sont également assujetties à la présente politique. » *Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007.

- recommander à la Première nation de modifier ses textes législatifs pris en vertu de la Loi;
- lui recommander de modifier ses dépenses ou ses budgets;
- lui recommander d'améliorer son régime de gestion financière;
- lui recommander de modifier les programmes et services; lui ordonner de faire approuver ses dépenses de recettes locales par l'administrateur nommé par le Conseil ou de payer avec des chèques cosignés par celui-ci;
- exercer tout autre pouvoir qui lui est délégué par un texte législatif de la Première nation, ou par un accord entre la Première nation et lui ou entre celle-ci et l'AFP.

Le CGFPN peut, par un avis transmis au conseil de la Première nation et au ministre, prendre en charge la gestion des recettes locales, notamment le compte de recettes locales, de la Première nation s'il estime qu'un arrangement de cogestion a échoué, si le risque est grave que la Première nation sera en défaut de s'acquitter d'une obligation envers l'AFP, ou si la Première nation a reçu une demande en ce sens de la CFPN. Si le CGFPN prend en charge la gestion des recettes locales de la Première nation, il a le pouvoir exclusif d'agir au nom du conseil de cette nation pour prendre des textes législatifs, d'agir sous le régime des textes législatifs de ce conseil, de gérer le compte de recettes locales (y compris emprunter les fonds nécessaires), de veiller à la prestation des programmes et des services financés par les recettes locales, de céder des droits ou des intérêts en vertu de la Loi, et d'exercer tout pouvoir qui lui est délégué par un texte législatif de la Première nation ou par un accord entre celle-ci et lui ou entre la Première nation et l'AFP. Le CGFPN ne peut, sans le consentement du conseil de la Première nation, adopter un texte législatif qui délègue des pouvoirs à une personne ou un organisme auquel aucun pouvoir n'était délégué au moment où il a pris en charge la gestion. Tant que la gestion est à la charge du CGFPN, le conseil de la Première nation ne peut abroger un texte législatif pris en vertu de la Loi. Le CGFPN doit évaluer la nécessité de cette prise en charge au moins tous les six mois, et en informer l'AFP. La CFPN peut abroger tout texte législatif pris par le CGFPN quand il était en charge, et doit informer le conseil de la Première nation des résultats de son examen d'un texte de loi pris par le CGFPN quand il était en charge.

Le CGFPN peut mettre fin à son arrangement de cogestion, ou à sa prise en charge de la gestion, s'il avise le conseil de la Première nation qu'il estime ce qui suit : il n'existe plus de risque grave que la Première nation soit en défaut de s'acquitter d'une obligation envers l'AFP, la Première nation a remédié au défaut d'obligation de paiement envers l'AFP, ou on a remédié à la situation qui nécessitait un arrangement de gestion ou une prise en charge de la gestion. Le CGFPN peut mettre fin à un arrangement de gestion si une prise en charge de la gestion s'avère nécessaire.

L'avis exprimé par le CGFPN est définitif et sans appel. Le Conseil doit informer l'AFP et la CFPN du début et de la fin d'un arrangement de cogestion, ou de la prise en charge ou la fin de la gestion des recettes locales d'une Première nation.

La Première nation qui a pris un texte législatif sur les recettes locales doit fournir au CGFPN, sur demande, les renseignements dont celui-ci a besoin, concernant le régime de gestion financière et le rendement financier de cette nation, pour prendre une décision touchant la cogestion ou la prise en charge de la gestion de ces recettes locales.

### *Résultats escomptés*

Les résultats escomptés sont résumés dans les documents de financement du programme :

- Sensibilisation accrue des Premières nations à une gestion financière efficace;
- Capacité améliorée des Premières nations en matière de pratiques et processus de gestion financière efficace;
- Plus grand nombre de Premières nations certifiées par le CGFPN;
- Nombre accru de Premières nations mieux placées pour conclure des ententes financières avec d'autres gouvernements et avec le secteur privé;
- Meilleure stabilité du compte des recettes locales, grâce au soutien sous forme de cogestion et de prise en charge;
- Amélioration de la cote de crédit des Premières nations.

### *Financement*

#### **Dépenses prévues (en milliers de dollars)**

<b>Dépenses</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>Total sur cinq ans</b>
Lancement du CGFPN	292 \$	688 \$				980 \$
Fonctionnement du CGFPN	1 855 \$	3 550 \$	3 660 \$	3 760 \$	3 890 \$	16 715 \$
<b>CGFPN – Total</b>	<b>2 147 \$</b>	<b>4 238 \$</b>	<b>3 660 \$</b>	<b>3 760 \$</b>	<b>3 890 \$</b>	<b>17 695 \$</b>

Source : Abrégé des documents de financement des programmes, calcul détaillé des coûts.

## **Administration financière des Premières nations (AFPN)**

### ***Gouvernance***

La Loi prescrit que le cadre de gouvernance de l'AFPN est une personne morale sans but lucratif et sans capital-actions. L'Administration n'est ni mandataire de Sa Majesté, ni une société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle doit être dirigée par un conseil d'administration dont les administrateurs sont nommés et élus par les représentants des membres emprunteurs. Le conseil d'administration se compose de cinq à onze administrateurs, dont le président et le vice-président. Des mesures provisoires prévoient que le conseil d'administration du prédécesseur de l'AFPN – la First Nations Finance Authority Inc., société constituée en conformité avec la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* – continuera à diriger l'AFPN jusqu'à l'élection de nouveaux administrateurs.

L'AFPN a des membres emprunteurs aussi bien que des membres investisseurs. Ces derniers, qui sont des membres ayant investi dans le fonds commun de placement de l'AFPN, ne peuvent être élus au conseil d'administration<sup>66</sup>.

### ***Vue d'ensemble des pouvoirs***

La LGFSPN confère au conseil d'administration de l'AFPN les pouvoirs suivants : emprunter les sommes qu'autorise la résolution; émettre des titres de l'Administration; prêter les titres pour augmenter les revenus, à la condition que le prêt soit entièrement garanti; conclure des contrats pour la gestion des risques, y compris des contrats de swap; et prévoir ce qui suit : les paiements à effectuer à l'émission des titres; l'enregistrement, le transfert, la gestion et le rachat des titres; la réémission, le rétablissement ou toute autre forme de disposition des titres ou coupons d'intérêt perdus, volés, détruits ou abîmés; l'examen, l'annulation ou la destruction des titres et des matériaux utilisés pour leur production; ou le moment où les titres seront émis. La LGFSPN énonce les détails des résolutions relatives à l'émission des titres, avec le montant émis et les prix de vente.

Les pouvoirs de l'AFPN sont conçus pour lui permettre d'emprunter sur le marché de gros, ainsi que de satisfaire aux critères financiers des agences de notation comme Moody's et Standard & Poor's, de manière à atteindre et à conserver une cote d'évaluation d'investissements. Les cotes obtenues par les obligations de l'AFPN se répercutent sur le taux d'intérêt imposé. Une Première nation sera plus tentée d'emprunter au moyen des instruments de créance communs de l'AFPN, parce qu'elle peut ainsi fortement économiser sur les intérêts à verser sur cette créance de gros, par comparaison avec le taux de détail que la banque lui aurait imposé. Prenant modèle sur le financement municipal commun par emprunt en usage en Colombie-Britannique et ailleurs, l'AFPN dispose des pouvoirs nécessaires pour garantir aux investisseurs la sécurité de leur investissement. Si l'AFPN ressent une pression (pour atteindre et maintenir sa cote), c'est qu'elle doit garantir aux investisseurs qui achètent les titres de créance de l'AFPN qu'ils recevront leurs intérêts et le capital au moment de l'échéance. Dans cette optique, l'AFPN dispose aussi du pouvoir d'ordonner au CGFPN de prendre des mesures correctives immédiates pour veiller à ce que le membre retrouve bientôt la capacité de satisfaire à ses obligations envers le bassin d'emprunteurs de l'AFPN. Il faut que l'AFPN garde des réserves d'urgence, afin de continuer à verser les

---

<sup>66</sup> Rapport annuel 2009-2010 de l'AFPN, p. 6.

intérêts aux investisseurs en même temps qu'elle impose des mesures correctives au membre en défaut. C'est le principe même de la façon dont la créance commune peut réduire le risque pour les investisseurs, et par suite réduire les taux d'intérêt pour les membres du bassin. La Loi confère les pouvoirs nécessaires à cet égard (décrits ci-dessous).

L'AFPN ne peut agréer une Première nation qui veut devenir membre emprunteur que si le CGFPN lui a délivré un certificat qui n'a pas été révoqué par la suite. Une Première nation ne peut perdre la qualité de membre emprunteur qu'avec le consentement de tous les autres membres emprunteurs. À l'égard des sommes qu'il est permis de lui verser, l'AFPN a priorité sur tout autre créancier (à l'exception d'une créance à Sa Majesté) d'une Première nation qui est insolvable.

La Loi prescrit les conditions auxquelles un prêt à long terme peut être consenti, avec le rôle de la CFPN dans l'approbation des textes législatifs pris par les membres emprunteurs, et les restrictions sur l'obtention d'un financement à long terme garanti par les recettes fiscales foncières auprès de quiconque<sup>67</sup> autre que l'AFPN. La Loi précise aussi les conditions auxquelles un prêt à court terme peut être consenti à un membre emprunteur.

L'AFPN doit constituer un fonds d'amortissement – et des comptes distincts de fonds d'amortissement pour chaque membre emprunteur participant – en vue du remboursement des sommes dues aux détenteurs de chacun des titres qu'elle émet. La Loi prescrit les modes de placement autorisés des fonds d'amortissement. L'AFPN peut déclarer des excédents relativement au fonds d'amortissement, et les utiliser pour le renflouement du fonds de réserve et pour la distribution aux membres emprunteurs qui participent au fonds d'amortissement.

L'AFPN doit aussi constituer un fonds de réserve pour effectuer des versements ou des contributions aux fonds d'amortissement dans les cas où les fonds provenant des membres emprunteurs sont insuffisants. Dans ce but, elle doit prélever cinq pour cent du montant de tout prêt à long terme qu'elle consent à un membre emprunteur pour les infrastructures destinées à la prestation de services locaux sur les terres de réserve. La Loi fournit aussi une orientation sur les modes de placement autorisés de ces sommes.

La Loi autorise également l'AFPN à exiger des membres emprunteurs qu'ils versent les sommes suffisantes pour renflouer le fonds si son solde est réduit de plus de moitié. Les membres emprunteurs peuvent recouvrer les sommes au moyen de leur texte législatif relatif à l'imposition foncière.

La Loi fait obligation à l'AFPN de constituer un fonds de bonification de son crédit, et prescrit les modes d'utilisation de ce fonds ainsi que les placements autorisés de ces sommes.

Si un membre emprunteur omet de faire un paiement à l'AFPN en vue d'acquitter une obligation, l'AFPN doit aviser le membre du défaut et envoyer un avis à cet effet au CGFPN et à la CFPN, ainsi qu'une preuve. L'AFPN peut aussi demander au CGFPN de mener un examen et de faire rapport par écrit des motifs du défaut, puis de recommander la mesure dans laquelle la prise de mesures est indiquée dans les circonstances. L'AFPN peut exiger du CGFPN, par avis écrit, soit qu'il impose un arrangement de cogestion des recettes locales au membre emprunteur, soit qu'il prenne en charge la gestion de celles-ci, à sa discrétion.

---

<sup>67</sup> L'article 80 de la *Loi* emploie en anglais le mot « person » dans son acception légale, c'est-à-dire qu'il désigne une entité légale, et pas obligatoirement un individu.

Enfin, la Loi confère à l'AFPN le pouvoir de constituer des fonds communs de placement à court terme et en fixe les conditions.

### ***Résultats escomptés***

Les résultats escomptés sont résumés dans les documents de financement des programmes :

- Sensibilisation des Premières nations aux produits et services financiers de l'AFPN.
- Facilitation de l'accès des Premières nations aux capitaux abordables, grâce aux créances communes.
- Meilleures conditions de financement pour les Premières nations.
- Réduction du coût d'emprunt.
- Responsabilisation financière accrue des Premières nations emprunteuses.
- Facilitation de l'accès des Premières nations aux prêts à court et à long terme, et offre de financement-location d'immobilisations aux emprunteurs agréés.

### ***Financement***

#### **Dépenses prévues (en milliers de dollars)**

<b>Dépenses</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>Total sur cinq ans</b>
Lancement de l'AFPN	650 \$	350 \$				1 000 \$
Fonctionnement de l'AFPN	500 \$	500 \$	500 \$	500 \$	500 \$	2 500 \$
<b>AFPN – Total</b>	<b>1 150 \$</b>	<b>850 \$</b>	<b>500 \$</b>	<b>500 \$</b>	<b>500 \$</b>	<b>3 500 \$</b>

Source : Abrégé des documents de financement des programmes, calcul détaillé des coûts.

## **Institut de statistiques des Premières nations (ISPN)**

### ***Gouvernance***

L'ISPN est une société d'État, dirigée par un conseil d'administration, qui fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ses membres sont nommés par Son Excellence le gouverneur en conseil pour des mandats respectifs d'au plus cinq ans. Selon son site Web, le président du conseil d'administration a été nommé en août 2007. Il ressort de l'entrevue avec les responsables de l'ISPN que son conseil d'administration compte 13 membres.

Le chef de l'exploitation et premier dirigeant intérimaire de l'ISPN a été nommé en octobre 2009.

L'ISPN étant une société d'État fédérale, ses comptes sont vérifiés par le Bureau du vérificateur général.

Comme l'ISPN est une société d'État, son conseil d'administration est un élément clé de sa gouvernance. Outre la nomination de son conseil d'administration par le gouverneur en conseil, l'ISPN est tenu de respecter les dispositions de sa Loi et des aspects de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) applicables aux Sociétés d'État. La structure de gouvernance de l'Institut prévoit un rôle pour le SCT et pour AINC, surtout sous l'angle de l'approbation du plan d'entreprise. À titre d'exemple, l'article 118 de la LGFSPN et le paragraphe 122(1) de la LGFP font obligation à chaque institution de soumettre un plan d'entreprise à l'approbation du ministre. L'article 130 de la LGFSPN et l'article 150 de la LGFP indiquent que chaque société d'État doit présenter, à la fois au ministre compétent et au président du Conseil du Trésor, un rapport annuel sur son fonctionnement. Selon le site Web du SCT<sup>68</sup>, le plan d'entreprise doit recevoir l'approbation du conseil d'administration en décembre de chaque année. Le ministre compétent examine et signe le plan, et le recommande à l'approbation du CT dans un délai de deux semaines (soit à la mi-janvier). Le CT a jusqu'à la fin de mars pour étudier le plan et publier une lettre de décision. L'approbation finale par le gouverneur en conseil a lieu au cours des 12 premières semaines du nouvel exercice financier.

### ***Vue d'ensemble des pouvoirs<sup>69</sup>***

L'ISPN est le premier de son genre au Canada : un institut de statistiques dirigé et géré par les Premières nations. Son but premier est d'appuyer le travail de ses trois institutions sœurs grâce à la prestation d'information et de données précises et fiables. Ce travail soutient et favorise le développement économique des Premières nations.

L'ISPN a également le mandat plus large de soutenir les besoins en données et en statistiques des Premières nations, pour qu'elles puissent mieux répondre à leurs propres besoins sur le plan des politiques et de la planification. Ce travail exigera qu'on fasse mieux connaître l'importance des statistiques parmi les collectivités des Premières nations, et qu'on augmente leur capacité de collecte, d'analyse et d'application des statistiques dans des processus décisionnels basés sur des preuves.

Les objectifs et les pouvoirs de l'ISPN sont énoncés à l'article 5 de la Loi. L'article 104 décrit ainsi les objectifs :

---

<sup>68</sup> Voir le site Web du SCT, <http://www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/tools-outils/fye-faf/2007/images/mar07-fra.JPG>, consulté le 25 janvier 2011.

<sup>69</sup> Source : <http://www.fnsi-ispn.com/about.php?lang=fr>, consulté le 28 novembre 2010.

- a) fournir des renseignements et des analyses statistiques sur la situation financière, économique et sociale des Indiens et d'autres membres des Premières nations, des membres des autres groupes autochtones et des autres personnes qui résident sur les terres de réserve ou sur les terres d'autres groupes autochtones;
- b) promouvoir la qualité, la cohérence et la compatibilité des statistiques des Premières nations, et leur conformité aux normes et pratiques généralement reconnues, grâce à la collaboration instaurée entre l'Institut et les Premières nations, les ministères et organismes fédéraux et provinciaux, et les autres organisations;
- c) collaborer avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux, et les conseiller, en matière de statistiques sur les Premières nations;
- d) travailler en collaboration avec Statistique Canada pour veiller à ce que l'appareil statistique du pays réponde aux besoins des premières nations et du Canada;
- e) doter les gouvernements des Premières nations des outils nécessaires à l'établissement de statistiques.

Le paragraphe 2 de l'article 105 précise que l'ISPN peut recueillir, compiler, analyser et dépouiller des données à des fins statistiques. Ces données peuvent porter sur tout ou partie des sujets ci-après, relativement aux Premières nations, aux terres de réserve, aux Indiens et aux autres membres des Premières nations : population; agriculture; santé et protection sociale; activités commerciales et industrielles; application des lois; administration de la justice et services correctionnels; finances; éducation; langue, culture et activités traditionnelles; travail et emploi; prix et coût de la vie; transports et communications; services d'électricité, de gaz et d'eau; administration publique; services communautaires; environnement; foresterie, pêche et piégeage; tous autres sujets prévus par règlement.

Sur son site Web, l'ISPN fait état de son intention de nouer des relations de travail et des partenariats solides avec les instances et les agences de statistiques existantes. Cette volonté est confirmée par l'entrevue avec les représentants de l'ISPN, et corroborée par les documents de plan d'entreprise de l'ISPN. À cet égard, l'ISPN déclare qu'il entend collaborer avec tous les différents services et organismes gouvernementaux en vue de détecter les lacunes dans l'information, et les besoins statistiques présents et futurs, puis de coordonner les efforts parmi les divers groupes.

Pour exécuter son mandat, l'ISPN a établi quatre objectifs principaux : élargir la connaissance et la compréhension des façons dont l'ISPN peut faire usage de l'information et des statistiques pour contribuer à une amélioration de la qualité de vie des Premières nations; renforcer la position de l'ISPN à titre de meneur en matière de collecte et d'utilisation des statistiques des Premières nations; servir d'agent de soutien au sein du cadre institutionnel établi par la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*; et établir et maintenir une bonne relation avec les Premières nations, ses partenaires et les autres intervenants<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Présentation PowerPoint, « FNSI Current Status and Outlook », non datée.

### *Résultats escomptés*

Les résultats escomptés pour l'ISPN ont été énoncés comme suit dans un document fourni au Conseil du Trésor :

- Information et analyses statistiques plus pertinentes, récentes et précises sur les Premières nations.
- Amélioration de la sensibilisation et de la capacité statistiques des Premières nations.
- Amélioration de la collaboration parmi les Premières nations, les ministères et organismes tant fédéraux que provinciaux, et les autres organismes en vue de favoriser la qualité, la cohérence et la compatibilité des statistiques des Premières nations.
- Amélioration de la collaboration avec Statistique Canada pour veiller à ce que le régime statistique national réponde aux besoins des Premières nations et du Canada.

### *Financement*

#### **Dépenses prévues (en milliers de dollars)**

<b>Dépenses</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>	<b>Total sur cinq ans</b>
Lancement de l'ISPN	263 \$	338 \$				601 \$
Fonctionnement de l'ISPN	1 108 \$	1 940 \$	2 290 \$	2 710 \$	3 000 \$	21 128 \$
<b>ISPN – Total</b>	<b>2 841 \$</b>	<b>4 888 \$</b>	<b>4 300 \$</b>	<b>4 700 \$</b>	<b>5 000 \$</b>	<b>21 729 \$</b>

Source : Abrégé des documents de financement des programmes, calcul détaillé des coûts.

# Annexe C – Modèle logique de la LGFSPN

## Résultats finals

Nombre accru d'occasions économiques au sein des Premières nations  
Gestion financière plus saine dans les Premières nations  
Augmentation des investissements et des infrastructures au sein des Premières nations  
Meilleures relations entre les Premières nations, les gouvernements et les autres partenaires  
Autosuffisance accrue des Premières nations



## Résultats à moyen terme

Confiance accrue des membres des Premières nations, des contribuables, des investisseurs et des autres parties intéressées dans la gestion financière des Premières nations  
Transparence accrue des processus d'imposition foncière  
Capacité accrue des Premières nations en matière de pratiques financières  
Sources de données et d'information améliorées  
Hausse de l'activité économique dans les réserves



## Résultats immédiats

Facilitation de l'accès des Premières nations à l'information qui appuie les activités de gouvernance  
Facilitation de l'accès des Premières nations à des conseils et à un perfectionnement professionnels  
Facilitation de l'accès des Premières nations à des possibilités d'obtention de capitaux et d'investissement  
Facilitation de l'accès des Premières nations aux modèles et cadres de gestion financière



## Extrants

Politiques, procédures, processus, normes de réglementation, lois et certificats  
Cadres et rapports  
Matériel de communication, de relations publiques et de formation  
Information et bases de données/inventaires  
Produits statistiques  
Obligations et investissements des Premières nations  
Ententes informelles et formelles



## Activités

Recherche, analyse et élaboration de politiques  
Perfectionnement des compétences et des capacités  
Élaboration des règlements et des normes  
Examen et conformité sous l'angle légal  
Services de gestion financière, de financement et d'investissement  
Gestion des différends et services apparentés  
Services consultatifs  
Rassemblement et examen des données  
Communications et relations publiques