



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LA PRÉVENTION ET GESTION DES MANQUEMENTS 2017

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

**La présidente
L'hon. MaryAnn Mihychuk**

MAI 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

LA PRÉVENTION ET GESTION DES MANQUEMENTS 2017

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

**La présidente
L'hon. MaryAnn Mihychuk**

MAI 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

PRÉSIDENTE

L'hon. MaryAnn Mihychuk

VICE-PRÉSIDENTS

Romeo Saganash

David Yurdiga

MEMBRES

Gary Anandasangaree

Mike Bossio

Rémi Massé

Cathy McLeod

Michael V. McLeod

Don Rusnak

Arnorld Viersen

AUTRES MEMBRES QUI ONT PARTICIPÉ

Richard Cannings

François Choquette

Pierre-Luc Dusseault

Yvonne Jones

Ron Liepert

Robert-Falcon Ouellette

Randeep Sarai

Sonia Sidhu

Shannon Stubbs

L'hon. Hunter Tootoo

Dave Van Kesteren

GREFFIER DU COMITÉ

Grant McLaughlin

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Norah Kielland, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le mardi 21 février 2017, le Comité a étudié la politique de la prévention et gestion des manquements et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

PRÉVENTION ET GESTION DES MANQUEMENTS.....	1
INTRODUCTION	1
CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE LA PRÉVENTION ET DE GESTION DES MANQUEMENTS	2
CE QU'A ENTENDU LE COMITÉ	5
A. Les causes profondes des manquements dans les collectivités des Premières Nations	5
B. Programmes et initiatives du gouvernement fédéral pour appuyer la gestion financière	7
C. La Politique de la prévention et de gestion des manquements	9
D. Aller de l'avant : accroître les capacités de gestion financière des Premières Nations	10
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	12
Financement.....	13
Politique de la prévention et gestion des manquements	14
Renforcement des capacités	15
Gestion et responsabilité financière.....	16
CONCLUSION.....	17
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	19
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	21
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	23
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	25
RAPPORT DISSIDENT DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	27

PRÉVENTION ET GESTION DES MANQUEMENTS

INTRODUCTION

L'année dernière, le Parlement a approuvé le transfert d'environ 9,5 milliards de dollars à Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) afin d'assurer la prestation de programmes et de services aux peuples autochtones. La plus grande partie de ces fonds, soit environ 90 %, ont été directement transférés aux Premières Nations dans le cadre d'ententes de financement. Afin de gérer les risques financiers qui pourraient éventuellement être associés à ces transferts de fonds publics, les ententes prévoient les conditions dans lesquelles le Ministère est autorisé à intervenir dans les affaires financières des Premières Nations, et ce, dans le cadre de la Politique de la prévention et gestion des manquements.

Cependant, cette politique fait depuis longtemps l'objet de griefs de la part des Premières Nations. Les collectivités peuvent se retrouver, durant des années, assujetties à un régime de gestion des manquements qui leur laisse peu de moyens d'améliorer leur capacité interne de gestion financière ou de mettre en œuvre un plan financier visant à remédier à ces manquements. Parmi les principales revendications des Premières Nations figure le fait que l'approche actuelle interfère avec le rôle du conseil de bande en matière d'administration des programmes et des services et qu'elle n'a pas véritablement permis une amélioration de la situation des Premières Nations.

Conscient de ces problèmes, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (le Comité) a adopté le 21 février 2017 une motion relative à l'étude des enjeux et défis liés à la Politique de la prévention et gestion des manquements¹. L'étude avait pour objectifs d'examiner les principaux enjeux liés à la gestion financière des collectivités des Premières Nations, les programmes fédéraux visant à faciliter cette gestion, l'efficacité du cadre stratégique en vigueur, ainsi que les éventuelles autres solutions de rechange à cette politique. À cette fin, le Comité a tenu 6 audiences et entendu 32 témoins, dont des représentants du gouvernement, des collectivités et des organisations des Premières Nations, des conseils tribaux, des fournisseurs de services et des experts indépendants. Le Comité a également reçu 4 mémoires sur la question.

Le Comité souhaite sincèrement remercier toutes les personnes qui ont participé à cette étude de la prévention et de la gestion des manquements au sein des collectivités des Premières Nations. Vos points de vue et votre expérience incomparables ont permis aux membres du Comité d'acquérir une meilleure compréhension de la politique de

1 Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN), 1^{re} session, 42^e législature, [Procès-verbal](#), 21 février 2017 : « Que, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprenne une étude complète de la Politique de la prévention et gestion des manquements du ministère des Affaires autochtones et du Nord, notamment de son objet, de son efficacité et des autres options possibles; que la liste des témoins comprenne, mais sans s'y limiter, des fonctionnaires du Ministère, des dirigeants des Premières Nations, des fournisseurs de services et des experts; et que le Comité fasse rapport de ses conclusions à la Chambre des communes. »

prévention des manquements, ainsi que de ses répercussions. Après avoir étudié vos témoignages avec attention, le Comité présente ses constatations dans le présent rapport.

CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE LA PRÉVENTION ET DE GESTION DES MANQUEMENTS

La Politique de la prévention et de gestion des manquements (PPGM) définit les conditions selon lesquelles AANC est autorisé à intervenir dans les affaires des Premières Nations afin de réduire les risques financiers. Cette politique vise, entre autres objectifs, « à aider les Premières Nations à remédier aux manquements dès que possible et à être en meilleure posture, à éviter des manquements futurs, et à renforcer leur capacité de gérer leurs affaires de façon durable, responsable et dans l'intérêt de leurs citoyens² ».

Les représentants du Ministère ont expliqué au Comité que la gestion des manquements est mise en place en cas de perturbations des programmes et des services offerts aux membres d'une collectivité des Premières Nations. Parmi les conditions prévues par la politique pour une telle intervention, notons lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être des membres est à risque (en cas de catastrophe naturelle, par exemple), lorsque la Première Nation ne respecte pas ses obligations dans le cadre de l'entente de financement (notamment le fait de ne pas signer une entente de financement), une opinion contraire du vérificateur sur les états financiers annuels vérifiés de la communauté, ou bien la détérioration de la situation financière de la Première Nation³. Toutes ces conditions ne sont pas liées à la gestion financière, et c'est ce qui pose problème à de nombreuses Premières Nations⁴.

La PPGM vise, en premier lieu, à prévenir tout éventuel manquement par un suivi de la situation financière des Premières Nations, qui est destiné à cibler tout risque et à déceler tout signe avant-coureur avant que le manquement ne se produise. Pour ce faire, AANC utilise un outil d'évaluation générale pour déceler tout signe avant-coureur et envoie une lettre d'examen des vérifications aux Premières Nations dont le taux d'endettement approche du palier où une intervention sera requise⁵. Les représentants du Ministère ont déclaré que, lorsque des risques sont décelés, ce dernier collabore avec les Premières Nations à essayer d'éviter tout manquement⁶. Cependant, certains témoins ont souligné que les activités de prévention des manquements étaient très limitées dans le cadre de la politique actuelle et que, lorsque des risques potentiels sont identifiés, peu de suivi ou de

2 INAN, 1^{re} session, 42^e législature, [Témoignages](#), 9 mars 2017, 0905 (Paul Thoppil, dirigeant principal des finances, Secteur du dirigeant principal des finances, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien). Sauf avis contraire, tous les témoignages cités dans le présent rapport ont été présentés lors de réunions tenues au cours de la 1^{re} session, 42^e législature.

3 *Ibid.*

4 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0950 (Pamela Palmater, à titre personnel); [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0910 (Russell Diabo, consultant et conseiller en politique, Secrétariat de la nation algonquine, Algonquins du lac Barrière).

5 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 1000 (Robert Campbell, directeur, Services aux autochtones, MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l.).

6 INAN, [Témoignages](#), 9 mars 2017, 0910 (Paul Thoppil).

soutien est offert pour éviter que le manquement ne se produise⁷. Lorsque le manquement se produit, la communauté tombe sous le coup de la PPGM et se retrouve assujettie à l'un des trois régimes de gestion des manquements suivants, dont le niveau d'intervention va en croissant :

- **Bénéficiaire – Plan d'action de gestion (Bénéficiaire – PAG) :** la Première Nation doit élaborer un plan d'action, appelé Plan d'action de gestion (PAG), pour remédier au manquement ou pour prévenir tout éventuel manquement dans la collectivité.
- **Conseiller nommé par le bénéficiaire (cogestionnaire) :** la Première Nation doit nommer un expert-conseil afin de mettre en œuvre son Plan d'action de gestion.
- **Gestion de l'entente de financement par un séquestre-administrateur (SAEF) :** le Ministère nomme un séquestre-administrateur pour gérer, au nom de la Première Nation, les fonds versés en vertu des ententes de contribution. Il s'agit de la forme la plus sérieuse d'intervention, qui n'est utilisée qu'en dernier ressort, en cas de grave manquement⁸.

À l'heure actuelle, 142 collectivités et organisations des Premières Nations sont visées par la PPGM. Des 618 Premières Nations du Canada, 5,4 % ont dû fournir un Plan d'action de gestion géré par le bénéficiaire, 4,8 % ont dû nommer un conseiller et 0,7 % sont sous la tutelle d'un séquestre-administrateur⁹. Ces chiffres nationaux peuvent sembler faibles, mais le Comité s'est vu expliquer, par des témoins tels que Ghislain Picard, chef régional de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, qu'un certain nombre de Premières Nations sont sur le point de tomber sous le coup de la politique de prévention de manquements¹⁰. Comme le montre la figure 1, le nombre de Premières Nations faisant l'objet d'un régime de gestion des manquements n'a pas véritablement évolué au cours des cinq dernières années.

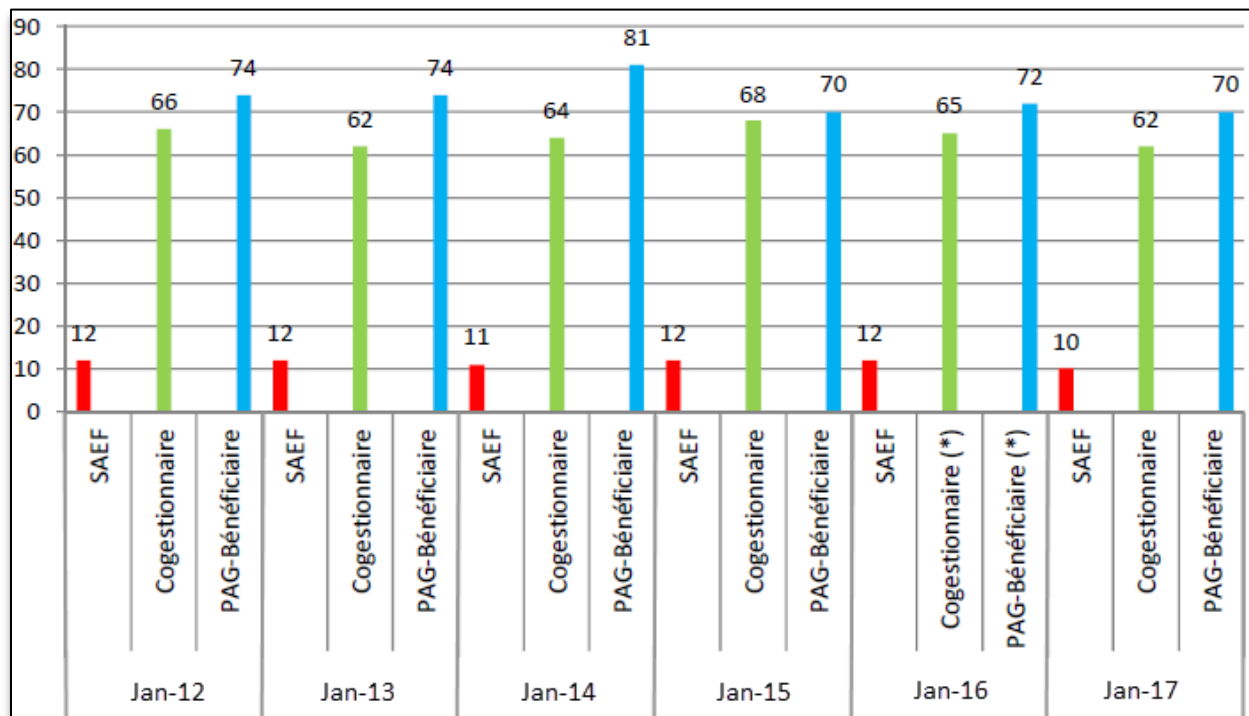
7 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 1000 (Robert Campbell).

8 INAN, [Témoignages](#), 9 mars 2017, 0905 (Paul Thoppil).

9 *Ibid.*

10 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Ghislain Picard, chef régional, Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador); [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0925 (Andrew Yesno, gestionnaire, Services en conseils financiers, Premières Nations Matawa).

Figure 1 : Nombre de Premières Nations faisant l'objet d'une intervention, 2012 – 2017



Source : Affaires autochtones et du Nord Canada, Réponses aux demandes de suivi du Comité permanent des Affaires autochtones et du Nord – 9 mars 2017.

Note : « SAEF » pour Gestion de l'entente de financement par un séquestre-administrateur; « Cogestionnaire » pour conseiller nommé par le bénéficiaire et « PAG-Bénéficiaire » pour Plan d'action de gestion géré par le bénéficiaire.

Le Ministère a entamé une révision de la PPGM afin de s'assurer que la politique réduit efficacement les risques financiers et favorise la capacité de gestion financière des Premières Nations¹¹. Les modifications apportées à la PPGM s'inscrivent dans le cadre plus large des discussions visant à établir une nouvelle relation financière avec les Premières Nations qui a fait l'objet d'un protocole d'entente avec l'Assemblée des Premières Nations signé le 12 juillet 2016. Ce protocole d'entente établit un comité mixte chargé d'examiner les ententes financières et les mécanismes de transfert financier existants et, avec l'aide des Premières Nations, d'établir différentes options pour une nouvelle approche de financement¹².

Pour finir, la PPGM s'inscrit également dans le cadre de l'engagement, plus vaste, pris par le gouvernement fédéral, de réexaminer la législation et les politiques relatives

11 Affaires autochtones et du Nord Canada, [Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017](#).

12 Affaires autochtones et du Nord Canada et l'Assemblée des Premières Nations, [Memorandum of Understanding](#) [en anglais seulement], juillet 2016; Gouvernement du Canada, [Signature d'un protocole d'entente portant sur une nouvelle relation financière avec l'Assemblée des Premières Nations](#).

aux peuples autochtones. Le 22 février 2017, le gouvernement a annoncé la création d'un Groupe de travail de ministres chargé de veiller à ce que la Couronne remplisse ses obligations constitutionnelles en ce qui concerne les droits ancestraux et les droits issus de traités, respecte les normes internationales en matière de droits de la personne et appuie la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation¹³.

CE QU'A ENTENDU LE COMITÉ

A. Les causes profondes des manquements dans les collectivités des Premières Nations

Le Comité a appris qu'on ne saurait attribuer à une seule cause l'augmentation des risques de manquement, car il s'agit en réalité d'un ensemble d'enjeux présentant de multiples facettes. Les témoins se sont pour la plupart entendus pour affirmer que les principaux facteurs contribuant aux manquements des collectivités des Premières Nations sont la structure des ententes de contribution¹⁴ et l'insuffisance du financement accordé¹⁵. Des témoins tels que le chef Arlen Dumas, de Swampy Cree Tribal Council, ont plus particulièrement souligné que le sous-financement des programmes dans les communautés des Premières Nations constitue la cause sous-jacente des manquements. Le Comité a appris que la formule de financement actuelle ne tient pas compte de la croissance de la population. Ainsi, comme le chef Dumas l'a expliqué, le niveau de financement actuel de sa communauté, qui compte 3 500 habitants, est demeuré inchangé depuis 1982, lorsque la communauté n'en comptait que 1 000. Il lui est par conséquent très difficile d'assurer des programmes et les services essentiels avec son niveau de financement actuel¹⁶. Une perturbation potentielle dans les programmes et services expose la communauté à un risque de manquement au regard de la politique.

Au sujet des ententes de contribution, Norm Odjick, représentant de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, a expliqué que ces dernières ne visent que le financement de secteurs de programmes particuliers. Les collectivités ne sont pas en mesure d'allouer des fonds à d'autres secteurs afin de faire face aux coûts imprévus, car, si elles le faisaient, elles s'exposeraient à une intervention en vertu de la politique de gestion des manquements. Comme l'a expliqué M. Odjick, le manque de souplesse nuit à la planification financière à long terme des projets des collectivités :

[P]ar exemple, que, dans le budget de votre ménage, vous avez des fonds réservés pour les vêtements, mais votre chaudière fait défaut. Si vous ne pouvez pas transférer

13 Bureau du premier ministre, [Le premier ministre annonce le Groupe de travail de ministres chargé d'examiner les lois et les politiques liées aux Autochtones](#), Nouvelles, 22 février 2017.

14 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0940 (Andrew Yesno); [Témoignages](#), 21 mars 2017, 0905 (Sheila North Wilson, grande chef, Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.); [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Norm Odjick, représentant, Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador).

15 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0850 (Arlen Dumas, chef, Swampy Cree Tribal Council); [Témoignages](#), 6 avril 2017, 8:55 (Andrew Yesno); [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0950 (Jacques Marion, associé, Consultation, BDO Canada).

16 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0905 (Arlen Dumas).

certaines des fonds prévus pour les vêtements pour réparer votre chaudière, qu'arrivera-t-il? Elle finira par briser. Vos canalisations gèlent et vous avez des dégâts d'eau chez vous. C'est cette situation à laquelle sont confrontés nos administrateurs des Premières Nations dans les collectivités en raison de ces budgets et contraintes. Le manque de souplesse a un effet boule de neige qui cause plein de problèmes différents¹⁷.

Le Comité a par ailleurs appris que le financement accordé ne tient pas compte du coût de prestation des services¹⁸. Par exemple, Sheila North-Wilson, grande chef de Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. (MKO), a expliqué que l'une de leurs collectivités membres reçoit « 50 000 \$ par année pour l'entretien des routes, alors qu'en réalité, il en coûte 1 million de dollars¹⁹ ». Cet écart fait en sorte que les collectivités sont dans l'incapacité d'entretenir adéquatement les infrastructures, ce qui en réduit la durée de vie. Cependant, réallouer les fonds d'autres programmes afin de combler de tels écarts exposerait les collectivités à des risques de gestion de manquement²⁰. C'est pourquoi, a expliqué le chef Alex McDougal, de la Wasagamack First Nation, les collectivités ont « les mains attachées derrière le dos, [mais essaient] tout de même de gérer des ressources financières qui sont nettement insuffisantes pour répondre aux besoins de la collectivité²¹ ».

Le manque de capacités en matière de gestion financière est également l'une des causes profondes des manquements financiers des collectivités des Premières Nations. Le Comité a été informé que de nombreuses Premières Nations éprouvent des difficultés de capacités telles que le fait de n'avoir qu'une compréhension limitée des conditions applicables aux ententes de financements, des problèmes de littératie financière²², ainsi que des difficultés à recruter et retenir des experts financiers qualifiés²³. Des témoins, tels que ceux de l'Assemblée des Premières Nations, ont souligné l'importance, pour les Premières Nations, de recruter des experts financiers tels que des comptables agréés et des dirigeants principaux des finances pour les aider à planifier leurs finances à long terme et à saisir les occasions de développement économique. Cependant, rares sont les Premières Nations qui ont les moyens de le faire²⁴. Enfin, les Premières Nations sont assujetties à d'importantes contraintes en matière de rapports financiers et doivent, pour ce faire, disposer de compétences qui dépassent largement celles requises dans d'autres secteurs pour gérer efficacement diverses sources de financement²⁵.

17 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Norm Odjick).

18 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0905 (Arlen Dumas); [Témoignages](#), 21 mars 2017, 0905 (Sheila North Wilson).

19 *Ibid.*

20 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Norm Odjick).

21 INAN, [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0910 (Alex McDougall, chef, Wasagamack First Nation).

22 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0950 (Dawn Madahbee Leach, présidente par intérim, Conseil national de développement économique des Autochtones); [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0855 (Andrew Yesno).

23 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1010 (Perry Bellegarde, chef national, Assemblée des Premières Nations); 11 avril 2017, 1000 (Norm Odjick).

24 *Ibid.*

25 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0950 (Jacques Marion).

Les témoins ont également déclaré aux membres du Comité que des problèmes liés à la gouvernance de la collectivité risquent d'affaiblir les pratiques de gestion financière²⁶. Ainsi, la courte durée des mandats en vertu de la *Loi sur les Indiens* et les changements de gouvernement fréquents peuvent faire obstacle à ceux qui sont chargés de comprendre les processus budgétaires de la collectivité et empêcher la mise en œuvre de plans financiers à long terme²⁷. Les problèmes de gouvernance des collectivités peuvent notamment résulter de l'absence de politiques et de procédures financières ou de leur non-application. Des témoins tels que Charmaine Stick et Loretta Burnstick, qui ont comparu devant le Comité à titre personnel, ont affirmé que l'absence de cadre institutionnel et de politiques exécutoires applicables à la responsabilité financière contribue aux risques de manquements chez les collectivités des Premières Nations²⁸. Des témoins ont indiqué que, dans certaines collectivités, des membres de la bande n'avaient pas accès aux états financiers, ce qui restreint leur connaissance des finances de la collectivité et rend difficile de tenir les conseils de bande responsables de leurs décisions financières²⁹.

Enfin, le Comité a appris qu'il fallait encourager les communautés des Premières Nations à créer leurs propres richesses³⁰. Harold Calla, du Conseil de gestion financière des Premières nations, a expliqué que le développement économique limité des collectivités des Premières Nations a créé une situation de dépendance à l'égard des transferts fédéraux qui constituent l'unique source de revenus³¹. Le Comité s'est vu expliquer que les collectivités disposant de leurs propres sources de revenus sont en mesure d'offrir de meilleurs programmes. C'est ainsi que les collectivités n'ayant qu'un développement économique limité, comme celles des Premières Nations du nord ou éloignées, sont plus exposées aux risques de faire l'objet de mesures de gestion des manquements, car elles ne disposent pas de sources de revenus³².

B. Programmes et initiatives du gouvernement fédéral pour appuyer la gestion financière

À l'heure actuelle, AANC appuie le renforcement des capacités de gestion financière dans le cadre du [Programme de développement professionnel et institutionnel](#). Le programme finance, dans le cadre de demandes de propositions, les Premières

26 *Ibid.*

27 INAN, [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0855 (Alex McDougall); [Témoignages](#), 21 mars 2017, 0930 (Sheila North Wilson).

28 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0850 (Loretta Burnstick, à titre personnel); 11 avril 2017, 0855 (Stanley Bear, directeur général, Indigenous Management Group Inc.); Charmaine Stick, [Mémoire](#), 1 mai 2017.

29 *Ibid.*

30 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0855 (Harold Calla, président exécutif, Conseil de gestion financière des Premières nations); [Témoignages](#), 21 mars 2017, 0900 (Sheila North Wilson).

31 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0855 (Harold Calla).

32 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1010 (Perry Bellegarde); [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0950 (Jacques Marion).

Nations, les conseils tribaux et les collectivités inuites afin de leur permettre de renforcer leurs capacités dans l'exercice de 10 fonctions essentielles de la gouvernance dont une est la gestion financière³³. Les représentants du Ministère ont indiqué au Comité que le budget annuel de ce programme était de 9,3 millions de dollars. Cette année, 4 millions de dollars supplémentaires lui ont été spécifiquement affectés pour aider les Premières Nations ayant des Plans d'action de gestion à renforcer leurs capacités de gouvernance³⁴.

Les témoins ont expliqué au Comité que ce programme, qui est l'un des rares programmes disponibles pour appuyer le renforcement des capacités de gestion et des ressources qui y sont allouées, est loin d'être suffisant pour répondre aux besoins et aux demandes des Premières Nations³⁵. Le Comité a par ailleurs appris que ce programme n'appuie pas les activités de prévention des manquements, car l'admissibilité au programme est restreinte aux collectivités qui font déjà l'objet d'une gestion des manquements. De plus, la structure du programme, fondée sur des propositions, désavantage particulièrement les collectivités qui connaissent des problèmes de capacités, étant donné que ces dernières peuvent ne disposer que d'une capacité limitée de préparer des propositions et d'administrer des programmes, ce qui réduit leurs chances de voir leurs propositions retenues dans le cadre d'un processus concurrentiel³⁶.

Le Comité a appris que les conseils tribaux peuvent constituer une autre source d'appui, car ils assurent des services de renforcement des capacités, notamment dans le domaine de la gestion financière. Andrew Yesno, des Services en conseils financiers des Premières Nations Matawa, a indiqué que ces services, qui sont conçus pour renforcer les capacités de gouvernance et de gestion financière, peuvent consister à travailler avec le personnel du conseil de bande et l'aider à établir sa planification financière³⁷. Cependant, le Comité a également appris que la réduction du financement des conseils tribaux en 2014 a considérablement réduit leur capacité à assurer des services de conseils financiers³⁸. M. Yesno a expliqué que cette réduction du financement avait été justifiée par le fait que « d'autres organisations nationales allaient être là pour combler le manque à gagner, comme l'AAFA [Canada] ou le [Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN)]. Dans notre région, même si des tentatives ont été faites, la promesse ne s'est jamais matérialisée, et le manque à gagner existe toujours³⁹ ».

Enfin, le Comité a appris que des services de renforcement des capacités sont également offerts par les institutions financières des Premières Nations créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, qui a établi la Commission de la

33 AANC, [Programme de développement professionnel et institutionnel](#)

34 INAN, [Témoignages](#), 9 mars 2017, 1005 (Serge Beaudoin, directeur général, Direction générale des opérations sectorielles, Secteur des opérations régionales, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

35 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 1000 (Robert Campbell).

36 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Norm Odjick).

37 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0855 (Andrew Yesno).

38 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0855 (Andrew Yesno); [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Norm Odjick).

39 *Ibid.*

fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations et l'Administration financière des Premières nations afin d'offrir aux Premières Nations participantes des capacités de gestion financière améliorées, ainsi que la possibilité de taxer les biens immobiliers et d'accéder à un bassin d'emprunt. Il s'agit d'un régime optionnel et les Premières Nations souhaitant y participer peuvent demander à être ajoutées à l'annexe de la *Loi*. Steve Berna, directeur de l'exploitation à l'Administration financière des Premières nations, a expliqué que le taux de participation augmente à un rythme régulier depuis que la *Loi* est entrée en vigueur et que l'on dénombre actuellement 211 Premières Nations participantes⁴⁰.

C. La Politique de la prévention et de gestion des manquements

La plupart des témoins se sont entendus pour déclarer que la PPGM ne règle pas les causes profondes des difficultés financières des collectivités, ni ne renforce leur capacité de gestion financière. Perry Bellegarde, chef national de l'Assemblée des Premières Nations, a affirmé que la politique « est conçue pour atténuer les risques pour le ministère plutôt que pour améliorer le rendement sur le terrain⁴¹ ».

Parmi les problèmes liés à la PPGM dont on a fait part au Comité, on citera le fait que, comme l'ont expliqué des témoins, la politique n'assure pas efficacement la prévention des manquements éventuels. Plus précisément, « peu d'éléments de preuve » laissent croire que les signes avant-coureurs sont décelés⁴², et s'ils le sont, peu de suivi est effectué. De plus, des témoins ont déclaré que les collectivités visées par le régime de gestion des manquements éprouvent des difficultés à obtenir l'appui et les ressources nécessaires pour remédier à ces manquements. Les Premières Nations doivent assumer le coût de l'intervention, qui est en moyenne de 170 000 \$ par année, à même le Financement du soutien des bandes⁴³. Cette approche a été qualifiée de « punitive », car elle laisse très peu ou pas de fonds pour appuyer les activités d'administration de la bande ou investir dans les capacités locales⁴⁴. Qui plus est, les Premières Nations qui ont témoigné devant le Comité, telles que les Algonquins du lac Barrière, ont expliqué que les séquestres-administrateurs n'établissent pas de « stratégie de sortie » pour aider les collectivités à sortir du régime de gestion des manquements ou à se doter de compétences en gestion financière. Robert Campbell, de MNP, a déclaré que bon nombre des aspects prévus dans les plans de recouvrement de la dette établis par les collectivités (plans d'action de gestion) « ne peuvent pas être appliqués de façon réaliste, étant donné les niveaux actuels de capacités et de ressources⁴⁵ ».

40 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0905 (Steve Berna, directeur de l'exploitation, Administration financière des Premières nations).

41 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1010 (Perry Bellegarde).

42 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 1000 (Robert Campbell).

43 INAN, [Témoignages](#), 9 mars 2017, 0935 (Serge Beaudoin).

44 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0950 (Jacques Marion); [Témoignages](#), 23 mars 2017, 1000 (Robert Campbell); [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0855 (Andrew Yesno).

45 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 1000 (Robert Campbell).

On a également fait part au Comité de problèmes liés à certains aspects techniques de la politique, qui nuisent à la qualité des services assurés par les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs. Parmi les principaux problèmes évoqués au sujet des séquestres-administrateurs, BDO Canada a souligné l'absence de répercussions pour les séquestres-administrateurs qui ne remplissent pas les obligations édictées par leur contrat, car les critères de recrutement n'exigent pas que les cabinets aient une expérience démontrée de travail avec les Premières Nations, et les processus de suivi ne sont pas appliqués de façon uniforme dans les différentes régions⁴⁶. De plus, les séquestres-administrateurs ne sont en rien incités à aider les collectivités à sortir du régime de gestion des manquements, puisque le faire mettrait un terme à leur contrat⁴⁷. Enfin, on a appris au Comité que les séquestres-administrateurs avaient seulement l'obligation de gérer les finances d'une collectivité pour un exercice donné, et non celle de remédier à la dette en souffrance⁴⁸. Pour ce qui est des cogestionnaires, des témoins ont souligné que rares sont les mesures de contrôle de la qualité permettant de « veiller à ce qu'il[s] agisse[nt] dans l'intérêt supérieur de la Première Nation ou de l'État⁴⁹ ».

Pour finir, le Comité a également appris que faire l'objet d'un régime de gestion des manquements pouvait avoir d'autres répercussions négatives sur les Premières Nations. Par exemple, la gestion des manquements restreint le rôle des chefs et des conseils dans l'administration financière des programmes⁵⁰. Les collectivités n'ont également que des possibilités limitées de financement en matière d'infrastructure et de logement. Le grand chef Nelson Genaille a expliqué que les Premières Nations faisant l'objet d'un régime de gestion des manquements ne sont pas admissibles aux garanties d'emprunt ministérielles, un programme qui permet aux Premières Nations d'obtenir du financement pour la construction ou la rénovation de logements⁵¹. De façon générale, les collectivités faisant l'objet d'un régime de gestion des manquements disposent de moins de possibilités d'assurer leur développement économique et de bénéficier d'un financement par le secteur privé⁵².

D. Aller de l'avant : accroître les capacités de gestion financière des Premières Nations

La plupart des témoins se sont entendus pour affirmer que, pour commencer, de nombreuses modifications importantes doivent être apportées à la PPGP afin qu'AANC adopte une approche proactive de la prévention des manquements qui mette l'accent sur

46 *Ibid.*, 0950 et 1020 (Jacques Marion).

47 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1010 (Perry Bellegarde).

48 INAN, [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0845 (Casey Ratt, chef, Algonquins du lac Barrière); [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0855 (Alex McDougall).

49 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0950 (Jacques Marion).

50 INAN, [Témoignages](#), 21 mars 2017, 0930 (Sheila North Wilson); [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0845 (Casey Ratt); [Témoignages](#), 4 avril 2017, 0935 (Alex McDougall).

51 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0940 (Nelson Genaille, grand chef, Swampy Cree Tribal Council).

52 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0900 (Lorne Cochrane, partenaire de gestion, Indigenous Management Group Inc.).

le renforcement des capacités des collectivités. De plus, ces modifications doivent être apportées en partenariat avec les Premières Nations⁵³. Certains témoins, tels que le Swampy Cree Tribal Council, sont d'avis que la politique devrait être tout simplement abrogée et que les Premières Nations se voient accorder le pouvoir de gérer leur financement⁵⁴. Cependant, d'autres témoins ont affirmé au Comité qu'il était important de s'assurer que les communautés puissent le faire avec succès et que des programmes de renforcement des capacités devaient être mis à la disposition des Premières Nations qui n'ont pas de compétences suffisantes en gestion financière pour assumer ces responsabilités⁵⁵.

On a expliqué au Comité qu'un appui aux collectivités, afin de leur permettre de mettre en place de solides pratiques de gouvernance et de gestion financière, est essentiel pour la gestion et pour la prévention des manquements financiers. M. Campbell a expliqué qu'établir un cadre financier sain nécessite, notamment, « la compréhension du processus budgétaire, l'adoption et l'application de politiques et de procédures financières judicieuses et la production des rapports requis à l'intention des bailleurs de fonds, des investisseurs et, surtout, des membres des Premières Nations⁵⁶ ». Par ailleurs, le Comité a appris que de saines pratiques de gestion financière permettent également de tirer parti des occasions de développement économique⁵⁷. Des témoins ont expliqué que certaines organisations des Premières Nations, telles que l'AAFA Canada et les institutions financières autochtones, jouent un rôle essentiel dans le renforcement des capacités de gestion financière des collectivités des Premières Nations. Le Conseil national de développement économique des Autochtones a expliqué au Comité que le rôle que jouent les organisations existantes « devrait être renforcé et utilisé au maximum de sa capacité⁵⁸ ».

Le Comité était heureux d'apprendre qu'un certain nombre d'initiatives prometteuses sont en cours afin de favoriser le renforcement des capacités et les programmes administrés par les Premières Nations. Ainsi le CGFPN participe à un projet pilote visant à offrir des services de séquestre-administrateur, ce qui constitue une solution de rechange aux services offerts par les cabinets comptables nationaux⁵⁹. L'organisme travaille actuellement avec une collectivité du Manitoba à qui elle offre des activités de renforcement des capacités visant l'établissement de structures de gestion financière et de

53 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0950 (Dawn Madahbee Leach); [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0950 (Pamela Palmater), [Témoignages](#), 6 avril 2017, 1005 (Terry Goodtrack, président-directeur général, AFOA Canada); [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0935 (Lorne Cochrane); [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1015 (Perry Bellegarde).

54 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0910 (Arlen Dumas).

55 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0930 (Harold Calla).

56 *Ibid.*, 1000 (Robert Campbell).

57 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0900 (Wendy Harris, présidente-directrice générale, Service d'assistance canadienne aux organismes).

58 INAN, [Témoignages](#), 6 avril 2017, 0955 (Dawn Madahbee Leach).

59 *Ibid.*, 0900.

gouvernance⁶⁰. Par ailleurs, le Comité a appris l'existence d'un autre projet pilote visant à établir des groupes de travail réunissant des représentants du Ministère, des conseils tribaux et des Premières Nations en vue d'établir des ententes plus souples de financement ciblé pour remédier aux régimes de gestion des manquements. Ce projet pilote, qui a été offert à la Neskantaga First Nation, a permis d'obtenir des résultats concrets à court terme⁶¹. Enfin, des témoins ont également appris au Comité que les institutions de financement autochtones, telles que l'Ulnuoweg Financial Education Centre, proposent des approches innovatrices pour améliorer la gestion financière en mettant l'accent sur la formation des chefs et des conseils en matière de gestion financière et de planification financière stratégique⁶².

Le Comité a appris que les solutions à long terme visant à régler les problèmes financiers des collectivités des Premières Nations nécessiteraient que l'on adopte une approche globale mettant l'accent sur le fait d'encourager les collectivités à se doter de leurs propres sources de revenus, ainsi que de la capacité d'assurer leur développement économique. M. Calla a affirmé que, sans les changements systémiques visant à aider les Premières Nations à gérer leurs richesses, la dépendance envers les transferts fédéraux, tout comme les manquements au sein des collectivités, ne sont pas prêts de cesser⁶³. Des témoins ont expliqué que les solutions, pour ce faire, résident dans le renforcement de la capacité des Premières Nations à assurer leur développement économique, ainsi que du cadre institutionnel établi par la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*. Les témoins ont souligné les avantages que présente ce cadre, dont le fait que ce dernier soit dirigé par des Autochtones, de même que la nécessité d'un accès accru à des possibilités de développement des immobilisations et des capacités⁶⁴. Cependant, comme l'a fait remarquer M. Berna, plus de 400 Premières Nations ne participent pas à ce cadre et, à ce titre, il est nécessaire de faire un travail de sensibilisation afin de s'assurer que toutes les Premières Nations intéressées soient en mesure d'y participer⁶⁵.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Après un examen approfondi des témoignages, le Comité en arrive à la conclusion que de nombreux et importants changements seront nécessaires afin de remédier aux inquiétudes que suscite la PPGM, ainsi qu'aux causes profondes des difficultés financières des communautés des Premières Nations. Les membres du Comité sont conscients du fait que les facteurs qui contribuent aux manquements présentent de multiples facettes et que des solutions à long terme devront être axées sur l'appui au développement des capacités des communautés tout en accordant aux organisations

60 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0925 (Suzanne Trottier, directrice, Développement des capacités et services d'intervention, Conseil de gestion financière des Premières nations).

61 INAN, [Témoignages](#), 6 avril, 0940 (Andrew Yesno).

62 *Ibid.*, 0955 (Dawn Madahbee Leach).

63 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0920 (Harold Calla); [Témoignages](#), 11 avril 2017, 0905 (Wendy Harris).

64 INAN, [Témoignages](#), 23 mars 2017, 0850 (Clarence T. Jules, commissaire en chef et président-directeur général, Commission de la fiscalité des Premières nations).

65 *Ibid.*, 0925 (Steve Berna).

autochtones un plus grand contrôle de l'établissement et de la prestation de tels programmes d'appui. Les commentaires du chef régional Ghislain Picard, en particulier, sur son hésitation à comparaître, après l'avoir fait tant de fois devant des comités, et ce, « sans beaucoup de résultats », a marqué le Comité⁶⁶. C'est pourquoi les membres du Comité veulent faire en sorte que de tels ressentiments ne se perpétuent pas et que l'on procède à d'importants changements qui répondent aux préoccupations exprimées par les témoins et aux difficultés financières des communautés des Premières Nations.

Financement

Le Comité juge que les ententes de financement actuelles comptent parmi les causes systémiques de difficultés financières des collectivités autochtones qui méritent qu'on leur prête attention. Le Comité a pris connaissance des inquiétudes que suscitent non seulement son insuffisance de financement, mais aussi le mode de transfert de fonds dans le cadre des ententes de contribution annuelles. Ces ententes de contribution n'offrent pas la souplesse de financement requise pour répondre aux priorités des collectivités ou couvrir les coûts imprévus de ces dernières. Les Premières Nations doivent être en mesure de tirer leur meilleur parti de leur financement en se dotant de plans stratégiques à long terme et en recherchant des occasions de développement économique afin de favoriser leur indépendance économique. Ne pas remédier à ces problèmes systémiques ne ferait que continuer d'exposer les Premières Nations à des risques de difficultés financières et de mise sous le régime de gestion des manquements.

Le Comité est conscient que les enjeux plus vastes qui entourent le financement des Premières Nations font actuellement partie de discussions entre le gouvernement et l'Assemblée des Premières Nations en vue d'établir une nouvelle relation financière. Le Comité invite donc le gouvernement, dans le cadre de ces discussions, à se concentrer sur la façon dont ce financement pourrait être assuré afin d'appuyer, chez les Premières Nations, une gestion des richesses à plus long terme. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre des discussions sur l'établissement d'une nouvelle relation financière, révise sa formule de financement en vue d'assurer un financement adapté aux besoins et à la croissance de la population.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre des discussions sur l'établissement d'une nouvelle relation financière, offre aux collectivités des Premières Nations et aux organisations urbaines la possibilité de disposer d'ententes de financement souples et à long terme, et que des mesures de responsabilisation mutuelle soient établies.

66 INAN, [Témoignages](#), 11 avril 2017, 1000 (Ghislain Picard).

Politique de la prévention et gestion des manquements

Le Comité juge préoccupant que la Politique de la prévention et gestion des manquements ne permette pas de prévenir, ou de régler, de façon satisfaisante les manquements financiers des Premières Nations. Il s'inquiète en particulier de l'absence, dans la politique, de mesures d'application ou de contrôle de la qualité garantissant que les Premières Nations disposent de possibilités de renforcement des capacités requises et qu'elles puissent sortir du régime de gestion des manquements aussi rapidement que possible. S'assurer que les cogestionnaires et les séquestres-administrateurs aient fait la preuve de leurs qualifications en matière de travail avec des collectivités autochtones, et fassent l'objet d'un suivi approprié au moyen de processus normalisés, devrait constituer une exigence minimale. Les séquestres-administrateurs qui ne favorisent pas le développement des collectivités et ne travaillent pas activement à les faire sortir de ce régime d'intervention devraient en subir les conséquences.

De plus, le Comité a été marqué par les témoignages soulignant les répercussions négatives des interventions dans le cadre de cette politique, qui ne font que pénaliser plus encore les Premières Nations sous ce régime de gestion des manquements en restreignant, notamment, leurs possibilités de financement en matière de logement, et en les contraignant à puiser dans le Financement du soutien des bandes. Les Premières Nations se retrouvent de fait dans une situation intenable où il leur faut mettre en œuvre un plan de recouvrement de la dette sans disposer des ressources nécessaires pour renforcer leur capacité interne à remédier aux causes des manquements.

Le Comité est conscient que des modifications à la PPGM ne sauraient régler toutes les causes profondes de ces difficultés financières. Cependant, des modifications pourraient être immédiatement apportées à la politique afin de l'améliorer. Le Comité juge plus particulièrement que des modifications importantes doivent être apportées à la politique afin d'y supprimer les mesures réactives et punitives. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 3

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, en consultation avec les Premières Nations, prenne immédiatement des mesures afin de réviser la Politique de prévention et gestion des manquements avec l'objectif principal de transférer ces activités à des institutions autochtones, et que des réformes provisoires :

- **assurent des possibilités précoces d'intervention et de renforcement des capacités comme première étape de la prévention et de la gestion des manquements;**
- **révisent les critères de déclenchement d'une gestion des manquements afin que l'intervention ne se produise qu'en dernier ressort pour assurer l'appui de la gestion financière;**

- garantissent que les plans de recouvrement de dette soient établis conjointement par la Première Nation et le cogestionnaire ou le séquestre-administrateur;
- améliorent le suivi et l'évaluation des séquestres-administrateurs et les cogestionnaires;
- établissent pour les séquestres-administrateurs et les cogestionnaires des échéances fermes et des normes de services exécutoires assorties de pénalités pour ceux qui ne remplissent pas leurs obligations;
- renforcent les exigences en matière de qualifications pour les séquestres-administrateurs;
- établissent un nouveau modèle de financement des interventions dans lequel Affaires autochtones et du Nord Canada paie l'intégralité des coûts d'intervention.

Recommandation 4

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada dépose à la Chambre des communes, dans les cinq années suivant le dépôt de la réponse du gouvernement au présent rapport, un rapport détaillant les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations du présent rapport, dans la réduction du nombre de Premières Nations sous le régime de gestion des manquements et dans le transfert des activités de gestion des manquements et de renforcement des capacités financières à des institutions autochtones, et que ce rapport inclue un point sur les problèmes et les défis affrontés.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada supprime les restrictions imposées au financement des Premières Nations sous le régime de gestion des manquements, comme c'est le cas pour les garanties d'emprunt ministérielles.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada appuie des projets pilotes innovateurs, tels que des programmes de mentorat, qui permettent de remédier aux manquements financiers et d'améliorer la gestion financière.

Renforcement des capacités

Parallèlement aux modifications requises à la Politique de la prévention et gestion des manquements, le Comité souhaiterait que l'on s'attaque aux causes profondes qui

sont à l'origine du régime de gestion des manquements. Il convient, avant toute chose, de souligner que les collectivités en difficultés financières sont plus susceptibles de connaître des problèmes de capacités liés, par exemple, au fait de ne pas disposer d'un personnel administratif doté des compétences nécessaires en littératie financière ou de ne pas pouvoir recruter et retenir des experts financiers. S'il est clair que les Premières Nations sous un régime de gestion financière ont besoin d'appui, les membres du Comité ont pu constater que rares sont les programmes fédéraux de renforcement des capacités mis à la disposition de ces collectivités, et que quasiment aucun de ces programmes n'est offert aux collectivités avant qu'elles ne soient sous le régime de gestion des manquements. Le renforcement des capacités représente un élément indispensable au règlement rapide des manquements; mais, plus important encore, à mettre l'accent sur la prévention des manquements et à doter les collectivités des compétences nécessaires pour, avant toute chose, prévenir de tels manquements.

Mettre en œuvre une véritable prévention des manquements nécessitera des modifications radicales visant à accorder aux collectivités l'appui et les pouvoirs nécessaires pour renforcer leurs capacités internes. Les membres du Comité sont convaincus que les solutions durables à la gestion des manquements résident dans la promotion des capacités locales, en mettant l'accent sur la prévention des manquements et en travaillant de concert avec les organisations autochtones. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada prenne immédiatement des mesures pour aider les organismes financiers autochtones indépendants du gouvernement à établir des programmes de renforcement des capacités en appui à la gestion financière dans les communautés des Premières Nations, et que ces organismes indépendants se voient allouer les ressources nécessaires pour assurer ces services.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures immédiates pour aider les organismes financiers autochtones indépendants du gouvernement à offrir des possibilités de formation et de certification en gestion financière et en littératie financière au personnel des administrations et des conseils de bandes locaux, et que ces services soient adéquatement financés.

Gestion et responsabilité financière

Alors que les Premières Nations cherchent à renforcer leur capacité interne à rechercher des occasions de développement économique, la priorité doit être accordée à l'appui dont les collectivités ont besoin afin de se doter des moyens pour connaître le succès. Un système de gouvernance solide, qui s'appuie sur un système de gestion financière incluant des politiques exécutoires et des exigences en matière de rapports financiers, est essentiel à des pratiques de gestion financière durables, ainsi qu'à la

prévention des manquements. Les collectivités doivent être en mesure de comprendre leur situation financière et les changements qu'elles doivent y apporter afin de sortir du régime de gestion des manquements.

Il ne faut pas oublier, comme des témoins l'ont rappelé au Comité, qu'un système de gouvernance stable et des pratiques de gestion financière bien établies favorisent également les possibilités de développement économique et permettent de créer une base qui est propice au développement économique. Afin d'attirer les capitaux privés et de susciter la confiance chez les investisseurs, les Premières Nations doivent se doter de politiques financières bien établies qui aborderaient la production de rapports financiers et la responsabilité financière. Si certaines Premières Nations se sont déjà dotées de procédures de gestion financière détaillées, d'autres tardent encore à le faire.

Le Comité est conscient que les travaux qui favoriseront la transparence et la responsabilité financières sont en cours. En particulier, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il s'affaire à l'élaboration d'une nouvelle approche pour améliorer la responsabilité et la transparence chez les Premières Nations, et qu'il a lancé, à cet égard, un processus de mobilisation avec les dirigeants et les membres des Premières Nations. Dans cette optique, le Comité recommande fortement que le gouvernement examine les problèmes soulevés dans ce rapport et qu'il aide les collectivités à se doter de solides cadres de contrôle de l'administration financière qui favorisent la responsabilité et les pratiques exemplaires en matière de gestion financière.

CONCLUSION

Mettre fin au système de gestion des manquements nécessitera des changements profonds qui puissent remédier aux principales inégalités économiques, sociales et historiques qui font que les Premières Nations sont exposées à de plus grands risques de difficultés financières. Certains changements peuvent d'ores et déjà être apportés à la PPGM afin d'améliorer la qualité des services offerts aux Premières Nations. Cependant, pour être durables, les solutions doivent également prendre en compte les problèmes systémiques qui contribuent à leurs difficultés financières et mettre l'accent sur la prévention des manquements et les capacités des collectivités. C'est pourquoi il est important d'améliorer le financement et de délaisser le système actuel d'ententes de contribution annuelles au profit d'une approche globale qui favorise la gestion des richesses et qui permet une planification à long terme. Le Comité espère que les recommandations formulées dans le présent rapport pourront constituer le point de départ des modifications qui doivent être immédiatement apportées à la PPGM, ainsi que d'une approche à plus long terme visant à remédier aux causes systémiques de leurs difficultés financières.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre des discussions sur l'établissement d'une nouvelle relation financière, revise sa formule de financement en vue d'assurer un financement adapté aux besoins et à la croissance de la population. 13

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre des discussions sur l'établissement d'une nouvelle relation financière, offre aux collectivités des Premières Nations et aux organisations urbaines la possibilité de disposer d'ententes de financement souples et à long terme, et que des mesures de responsabilisation mutuelle soient établies. 13

Recommandation 3

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, en consultation avec les Premières Nations, prenne immédiatement des mesures afin de réviser la Politique de prévention et gestion des manquements avec l'objectif principal de transférer ces activités à des institutions autochtones, et que des réformes provisoires :

- assurent des possibilités précoces d'intervention et de renforcement des capacités comme première étape de la prévention et de la gestion des manquements;
- révisent les critères de déclenchement d'une gestion des manquements afin que l'intervention ne se produise qu'en dernier ressort pour assurer l'appui de la gestion financière;
- garantissent que les plans de recouvrement de dette soient établis conjointement par la Première Nation et le cogestionnaire ou le séquestre-administrateur;
- améliorent le suivi et l'évaluation des séquestres-administrateurs et les cogestionnaires;
- établissent pour les séquestres-administrateurs et les cogestionnaires des échéances fermes et des normes de services exécutoires assorties de pénalités pour ceux qui ne remplissent pas leurs obligations;
- renforcent les exigences en matière de qualifications pour les séquestres-administrateurs;

- établissent un nouveau modèle de financement des interventions dans lequel Affaires autochtones et du Nord Canada paie l'intégralité des coûts d'intervention. 14

Recommandation 4

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada dépose à la Chambre des communes, dans les cinq années suivant le dépôt de la réponse du gouvernement au présent rapport, un rapport détaillant les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations du présent rapport, dans la réduction du nombre de Premières Nations sous le régime de gestion des manquements et dans le transfert des activités de gestion des manquements et de renforcement des capacités financières à des institutions autochtones, et que ce rapport inclue un point sur les problèmes et les défis affrontés. 15

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada supprime les restrictions imposées au financement des Premières Nations sous le régime de gestion des manquements, comme c'est le cas pour les garanties d'emprunt ministérielles..... 15

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada appuie des projets pilotes innovateurs, tels que des programmes de mentorat, qui permettent de remédier aux manquements financiers et d'améliorer la gestion financière..... 15

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada prenne immédiatement des mesures pour aider les organismes financiers autochtones indépendants du gouvernement à établir des programmes de renforcement des capacités en appui à la gestion financière dans les communautés des Premières Nations, et que ces organismes indépendants se voient allouer les ressources nécessaires pour assurer ces services. 16

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures immédiates pour aider les organismes financiers autochtones indépendants du gouvernement à offrir des possibilités de formation et de certification en gestion financière et en littératie financière au personnel des administrations et des conseils de bandes locaux, et que ces services soient adéquatement financés..... 16

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien Serge Beaudoin, directeur général Direction générale des opérations sectorielles, Secteur des opérations régionales Renetta Siemens, adjointe au dirigeant principal des finances Comptabilité ministérielle et gestion du matériel, Secteur du dirigeant principal des finances Paul Thoppil, dirigeant principal des finances Secteur du dirigeant principal des finances	2017/03/09	48
Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. Sheila North Wilson, grande chef	2017/03/21	49
Administration financière des Premières nations Steve Berna, directeur de l'exploitation	2017/03/23	50
BDO Canada Harry Lake, associé Consultation Jacques Marion, associé Consultation		
Commission de la fiscalité des Premières nations Clarence T. Jules, commissaire en chef et président-directeur général		
Conseil de gestion financière des Premières nations Harold Calla, président exécutif Suzanne Trottier, directrice Développement des capacités et services d'intervention		
MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l Kenny Ansems, directeur provincial Services aux autochtones, Colombie-Britannique Robert Campbell, directeur Services aux autochtones Clayton Norris, vice-président Services aux autochtones		
Algonquins du lac Barrière Russell Diabo, consultant et conseiller en politique Secrétariat de la nation algonquine Casey Ratt, chef Tony Wawatie, directeur général par intérim	2017/04/04	51

Organismes et individus	Date	Réunion
Wasagamack First Nation Alex McDougall, chef	2017/04/04	51
À titre personnel Charmaine Stick	2017/04/06	52
AFOA Canada Terry Goodtrack, président-directeur général		
Conseil national de développement économique des Autochtones Dawn Madahbee Leach, présidente par intérim		
Premières Nations Matawa Andrew Yesno, gestionnaire Services en conseils financiers		
Swampy Cree Tribal Council Arlen Dumas, chef Nelson Genaille, grand chef Peter Norman, gestionnaire Finances et administration		
À titre personnel Loretta Burnstick, commis aux finances Service des finances, Première nation Alexandre Pamela D. Palmater, chaire de gouvernance autochtone Département de politique et d'administration publique, Ryerson University	2017/04/11	53
Assemblée des Premières Nations Perry Bellegarde, chef national		
Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador Norm Odjick, représentant Ghislain Picard, chef régional		
Indigenous Management Group Inc. Stanley Bear, directeur général Lorne Cochrane, partenaire de gestion		
Service d'assistance canadienne aux organismes Wendy Harris, présidente-directrice générale		

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Colomb, Andrew

Ennis, Dan

Lees, John

Stick, Charmaine

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions nos 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57 et 58](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

L'hon. MaryAnn Mihychuk

**Possibilités économiques, transparence financière et responsabilité partagée :
Rapport dissident du Parti conservateur du Canada**

Étude de la Politique de la prévention et gestion des manquements

Cathy McLeod, députée de Kamloops – Thompson – Cariboo

Arnold Viersen, député de Peace River – Westlock

David Yurdiga, député de Fort McMurray – Cold Lake

Les membres conservateurs du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes reconnaissent l'importance de la récente étude du Comité sur la Politique de la prévention et gestion des manquements d'AANC. Nous sommes d'accord avec certaines parties du rapport du Comité, mais trois sections en particulier nous préoccupent gravement.

D'abord, la majorité libérale du Comité ne reconnaît pas la nécessité de créer et de promouvoir des possibilités économiques pour les communautés des Premières Nations, en particulier dans les régions rurales et éloignées. Ces enjeux ont été mis en lumière à de nombreuses reprises par des témoins. M. Harold Calla, le président directeur du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a dit le 23 mars 2017 qu'aucun montant des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux ne pourrait régler tous les problèmes des communautés autochtones. Il a dit :

J'aime toujours poser la question suivante : est-ce que quelqu'un croit que les paiements de transfert seront suffisants pour régler ces problèmes ? J'ai témoigné devant le comité sénatorial l'an dernier. Il y a un manque à gagner de 20 à 30 milliards de dollars pour le logement et l'infrastructure. Si nous ne pouvons pas solliciter la participation du secteur privé, faire des affaires et faire croître notre économie, d'où viendra cet argent ?

Sheila North Wilson, grande chef de la Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc., a fait part du même point de vue lors de son témoignage le 21 mars 2017 :

Lorsque j'envisage l'avenir de ma province et d'une bonne partie du pays, il semble de plus en plus clair qu'il est primordial qu'un nombre accru d'Autochtones participent à l'économie pour assurer leur prospérité économique future. Il faudra faire des investissements considérables, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, pour assurer la progression professionnelle des Autochtones. Les retombées pour l'économie seront de l'ordre de milliards de dollars.

M. Calla et la grande chef Wilson ont raison : on ne peut pas sous-estimer les avantages pour les jeunes Autochtones en particulier, et pour le pays en général. Il est possible de profiter de cette possibilité, mais seulement si le gouvernement fédéral est

prêt à fournir les outils nécessaires à la croissance de l'emploi dans les communautés. Une option est celle des partenariats capitalistiques; trente-et-une Premières Nations en Colombie-Britannique et en Alberta étaient partenaires du pipeline Northern Gateway d'Enbridge. Collectivement, elles devaient bénéficier de plus de 2 milliards de dollars découlant directement du projet. Cependant, le gouvernement libéral a choisi de ne pas les consulter quand il a annulé le projet, une occasion perdue pour l'emploi, l'éducation et les avantages à long terme pour les membres des bandes, en particulier les jeunes. Compte tenu de l'importance des possibilités économiques et des emplois pour le bénéfice futur des communautés, nous recommandons :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les Premières Nations, des organisations autochtones et des entreprises privées, développe les outils requis pour offrir des possibilités économiques aux communautés des Premières Nations, et pour les Premières Nations des centres urbains partout au Canada.

Deuxièmement, il faut dire que les peuples autochtones du Canada ont besoin d'outils de base pour tenir leurs dirigeants financièrement responsables. Ce sont les mêmes outils dont disposent tous les autres Canadiens dans les provinces, les territoires et les municipalités, partout au pays. À titre de membres conservateurs du Comité, nous sommes extrêmement déçus que la majorité libérale n'ait pas reconnu l'importance cruciale de cet enjeu dans le rapport.

Comme le montre un témoignage, la corruption et la mauvaise gestion sont l'un des facteurs contribuant aux manquements des Premières Nations. Lorretta Burnstick, membre d'une bande et ancienne directrice financière de la Première Nation Alexander, a dit au Comité le 11 avril 2017 :

Ça me fend le cœur lorsque je regarde toutes les occasions perdues en raison de la corruption et de la mauvaise gestion. Je sais que l'argent n'est pas une panacée, mais une saine gestion financière, une solide gouvernance et des lois et des politiques ayant force exécutoire sont nécessaires pour assurer le meilleur fonctionnement de nos communautés.

Les membres libéraux du Comité ont préféré ignorer les membres des bandes qui se battent pour voir les livres de leurs communautés, réduisant ainsi la possibilité de manquement.

Seulement un mois après être entrée en fonctions, la ministre des Affaires autochtones et du Nord a affaibli la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations* en supprimant les dispositions de conformité. Pourtant, la grande majorité des Premières Nations continuent à respecter la *Loi*. C'est louable. Ces leaders ont écouté leurs communautés et donnent aux membres les outils qui permettent de les tenir, eux et leurs bureaux, responsables et transparents devant leur peuple.

Le 6 avril 2017, Charmaine Stick a témoigné devant le Comité. Elle est membre de la Nation crie d'Onion Lake et défend courageusement la transparence financière dans sa communauté, qui refuse de respecter la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*. Dans un mémoire soumis au Comité le 1^{er} mai 2017, elle a écrit :

Je lutte depuis des années pour obtenir de nos dirigeants des réponses sur les finances de la Nation crie d'Onion Lake.

J'ai lu les quelques documents fournis par la bande. J'ai également lu des documents plus détaillés qui m'ont été fournis de façon non officielle. Au lieu de me fournir des réponses, ma lecture m'amène à me poser plus de questions.

J'ai contacté des représentants d'Affaires autochtones et du Nord, mais ils n'ont pas pu ou n'ont pas voulu me fournir des réponses.

J'ai assisté aux réunions de la bande et j'ai posé des questions directement à nos dirigeants, mais je n'ai pas obtenu plus de réponses.

J'ai fait une grève de la faim de 13 jours pour exiger une transparence.

De concert avec la Fédération canadienne des contribuables, je travaille à déposer une poursuite pour obliger mon chef et le conseil à faire preuve de transparence publique.

Je comprends que mes observations diffèrent de la réalité présentée par nos dirigeants. Ceux-ci affirment qu'ils fournissent les documents nécessaires sur demande et qu'ils répondent aux questions aux assemblées publiques. Mais comparons les choses à ce qui se fait à Ottawa. Après la réunion du Comité, j'ai assisté pour la toute première fois à la période des questions, que j'ai trouvée intéressante. Mais cela ne saurait suffire : il faut plus que cette seule source d'information transparente. Pour les collectivités des Premières Nations, il n'est pas non plus suffisant de tenir quelques réunions de bande par année. Nous avons besoin d'exigences claires pour la transparence des communications et de solides normes de reddition de comptes.

M^{me} Stick a écrit plus loin :

Les gens de la base des collectivités des Premières Nations ont besoin des outils essentiels à la transparence, et le gouvernement fédéral doit les fournir par l'entremise de la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*. Si les gens de la base ont ces outils, nous renforcerons la reddition de comptes au sein des collectivités des Premières Nations. Le gouvernement a rendu prioritaire le renouvellement de la relation de nation à nation entre la Couronne et les Premières

Nations ; rappelons que les nations sont composées de personnes, et que les pouvoirs de nos dirigeants sont tributaires de ces personnes.

Les membres conservateurs du Comité ne sont pas les seuls à être convaincus de la nécessité de la transparence et de la responsabilisation financières. M. Mike Bossio, le député libéral de Hastings — Lennox and Addington, a dit au Comité le 6 avril 2017 : « Je ne blâme pas le gouvernement précédent d'avoir voulu assurer la transparence et la responsabilisation. » De plus, M. Perry Bellegarde, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, a dit au Comité le 11 avril 2017 :

Je suis tout à fait favorable à la transparence et à la responsabilisation, et ça doit être là. Si ma mère nous regarde, je sais qu'elle dira « oui », parce qu'elle sait ce qui se passe dans la réserve. Elle veut de la transparence et de la responsabilisation. Elle a 80 ans et elle me le dit si je fais quelque chose de mal. Elle veut s'assurer que les ressources sont utilisées de façon efficace et efficiente au profit de tout le monde, mais tout en obtenant des résultats sur le terrain.

Nous aimerions souligner que contrairement à ce qu'il a fait avec la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*, le gouvernement libéral a maintenu le cadre juridique actuel sur la culture, la distribution et la consommation de marijuana au Canada, même s'il a maintenant présenté une nouvelle mesure législative pour modifier ce cadre. Comme l'a dit le premier ministre à la Chambre des communes le 11 avril 2017 : « Tant que la Chambre ne choisira pas de légaliser et de contrôler la marijuana, la loi reste la loi. » De façon similaire, la ministre de la Justice et procureure générale a dit à la Chambre le 10 avril 2017 : « Tant que le cannabis ne sera pas légal au pays, la loi reste la loi et doit être respectée. »

Compte tenu du précédent, reconnu par le gouvernement libéral, selon lequel la loi actuelle doit être maintenue jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou remplacée par le Parlement du Canada, nous recommandons :

Qu'Affaires autochtones et Nord Canada applique les mesures de conformité de la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations* jusqu'à ce qu'un système plus robuste, conçu avec les Premières Nations, soit mis en place pour assurer que les chefs et les conseils des Premières Nations sont financièrement responsables et transparents devant leurs communautés.

Il semble que les députés libéraux du Comité, ainsi que le gouvernement libéral, ne veulent pas donner aux Premières Nations les outils dont elles ont besoin pour tenir leurs dirigeants responsables, et préfèrent une approche paternaliste initiée au sommet selon laquelle l'information est tenue – et contrôlée – par les bureaux du ministère des Affaires autochtones et du Nord à Ottawa. C'est honteux.

Nous sommes toutefois encouragés par l'inclusion de recommandations visant à allouer un financement à des organisations dirigées par des Autochtones qui offrent des programmes de formation en gestion financière et de développement de capacités. Ce sont des mesures nécessaires pour améliorer la gestion financière dans les réserves, mais la transparence en matière de finances doit en faire partie.

Troisièmement, la Recommandation 3 du rapport principal est la suivante :

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, en consultation avec les Premières Nations, prenne immédiatement des mesures afin de réviser la Politique de prévention et gestion des manquements avec l'objectif principal de transférer ces activités à des institutions autochtones, et que des réformes provisoires [...] établissent un nouveau modèle de financement des interventions dans lequel Affaires autochtones et du Nord Canada paie l'intégralité des coûts d'intervention.

Nous reconnaissons qu'Affaires autochtones et du Nord Canada a besoin d'un incitatif afin de mieux aider les Premières Nations à ne pas avoir de manquements et à éliminer ceux-ci. Cependant, les Premières Nations elles-mêmes ont besoin d'un incitatif pour la même raison.

Nous recommandons donc de modifier la Recommandation 3 comme suit :

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, en consultation avec les Premières Nations, prenne immédiatement des mesures afin de réviser la Politique de prévention et gestion des manquements avec l'objectif principal de transférer ces activités à des institutions autochtones, et que des réformes provisoires [...] établissent un modèle de partage des coûts pour financer les interventions dans lequel Affaires autochtones et du Nord Canada partage les coûts d'intervention avec la communauté.

Pour terminer, les membres conservateurs du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord se préoccupent du fait que les recommandations du rapport principal ne reconnaissent pas; la nécessité pressante de possibilités économiques créatrices d'emplois ; et la nécessité d'un modèle de partage des coûts des interventions. Il y a d'immenses possibilités à ces égards pour fournir des outils, et pour donner espoir, aux Premières Nations du Canada.

Liste des recommandations :

1. Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les Premières Nations, des organisations autochtones et des entreprises privées, développe les outils requis pour offrir des possibilités économiques aux communautés des Premières Nations, et pour les Premières Nations des centres urbains partout au Canada.

2. Qu’Affaires autochtones et Nord Canada applique les mesures de conformité de la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations* jusqu’à ce qu’un système plus robuste, conçu avec les Premières Nations, soit mis en place pour assurer que les chefs et les conseils des Premières Nations sont financièrement responsables et transparents devant leurs communautés.
3. Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada, en consultation avec les Premières Nations, prenne immédiatement des mesures afin de réviser la Politique de prévention et gestion des manquements avec l’objectif principal de transférer ces activités à des institutions autochtones, et que des réformes provisoires...
 - a. assurent des possibilités précoces d’intervention et de renforcement des capacités comme première étape de la prévention et de la gestion des manquements ;
 - b. révisent les critères de déclenchement d’une gestion des manquements afin que l’intervention ne se produise qu’en dernier ressort pour assurer l’appui de la gestion financière ;
 - c. garantissent que les plans de recouvrement de dette soient établis conjointement par la Première Nation et le cogestionnaire ou le séquestre-administrateur ;
 - d. améliorent le suivi et l’évaluation des séquestres-administrateurs et les cogestionnaires ;
 - e. établissent pour les séquestres-administrateurs et les cogestionnaires des échéances fermes et des normes de services exécutoires assorties de pénalités pour ceux qui ne remplissent pas leurs obligations ;
 - f. renforcent les exigences en matière de qualifications pour les séquestres-administrateurs ; et
 - g. établissent un modèle de partage des coûts pour financer les interventions dans lequel Affaires autochtones et du Nord Canada partage les coûts d’intervention avec la communauté.